

O Programa “Bolsa Família”: Exemplo Brasileiro de Inovação Social na Redução da Pobreza

Eduardo Coelho Leal Neto

Dissertação de Mestrado em Economia e Gestão da Inovação

Orientada por

Prof. Doutora

Maria da Conceição Pereira Ramos

Setembro, 2014

“Todas as inovações eficazes são surpreendentemente simples. Na verdade, maior elogio que uma inovação pode receber é haver quem diga: isto é óbvio. Por que não pensei nisso antes?”

Peter Drucker (2008)

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Eduardo Coelho Leal Neto, nascido em 27 de fevereiro de 1972, em Recife/Pernambuco - Brasil, onde iniciou aos seus estudos académicos no curso de Engenharia de Pesca, em 1992-1995. Com nacionalidade portuguesa, ingressou no curso de Engenharia Química em 1995-1996 e concluiu a licenciatura em Administração e Gestão de Empresas, no ramo em Gestão Financeira, no Instituto Superior de Administração e Gestão do Porto, em 2003.

A nível profissional, trabalhou em diversas áreas, como Gestor de Cobranças e Contabilista, inscrito na Ordem dos Técnicos de Contas desde 1999, Diretor Financeiro e Chefe de Escritório, Administrativo no Departamento de Qualidade da Petrogal e Assessoria e Consultoria de Empresas.

Em 2011, ingressou no Mestrado de Economia e Gestão da Inovação, na Universidade do Porto – Faculdade de Economia (FEP) em Portugal, com a dissertação intitulada "O Programa “Bolsa Família”: Exemplo Brasileiro de Inovação Social na Redução da Pobreza.”

Às minhas queridas e amadas esposa, Jamille Michelle e filhas, Ana Eduarda e Francesca Vitória, pela ajuda e por acreditarem sempre na minha capacidade. Obrigado pela paciência e cooperação em todas as etapas em que me dediquei ao mestrado.

AGRADECIMENTOS

Ao longo deste percurso tão intenso e satisfatório, pude contar com o apoio de muitas pessoas admiráveis, sem as quais não teria sido possível finalizar este trajeto.

Em primeiro lugar devo agradecer a minha esposa pela paciência e incentivo dedicado as minhas conquistas. Obrigado por acreditar sempre na minha sabedoria, obrigado pela paciência e ajuda em todas as etapas.

Agradeço aos Professores do Mestrado de Economia e Gestão da Inovação e a todos os colaboradores da Faculdade de Economia do Porto. Agradeço em especial à minha orientadora, Professora Doutora Maria da Conceição Pereira Ramos, por toda a ajuda e apoio durante este processo e agradeço também aos meus colegas de curso.

À minha família, em especial aos meus pais, ao meu pai pelo apoio financeiro e a minha mãe, pelo amor e apoio incondicional em cada minuto dessa jornada. Às minhas filhas e em especial à minha filha Francesca Vitória, de apenas dois anos, que me fez companhia nas madrugadas de estudo. Aos meus amigos, que mesmo longe, sempre estiveram presentes de alguma forma.

Um agradecimento especial aos Professores do Brasil, à Professora e Mestre em Serviço Social Nádia Rodrigues da Silva e ao Professor Doutor em Economia, Edilson Correia Veras que, sempre tão disponíveis e atenciosos, agradeço a grande ajuda prestada nas conversas e esclarecimentos, que tivemos no Centro de Estudos Superiores de Maceió (CESMAC) - Brasil, sobre os temas do Programa Bolsa Família e a Política Brasileira.

Agradeço a todos aqueles que me acompanharam ao longo deste percurso e, que de uma forma ou de outra contribuíram para a concretização desta dissertação.

RESUMO

A escolha do tema Programa Bolsa Família (PBF) como objeto de investigação foi feita, por este ser o maior programa de transferência direta de rendimento do Brasil, contemplando mais de 13 milhões de famílias. A importância do estudo proposto deu-se considerando a necessidade de testar a importância da inovação social do Programa brasileiro Bolsa Família para o desenvolvimento económico brasileiro. Com base nisso, esta pesquisa visa mostrar que as políticas públicas devem satisfazer as necessidades sociais e promover o desenvolvimento das capacidades das famílias para superar as situações de pobreza, bem como favorecer o crescimento económico.

Destaca-se o facto de que a carência social reforçou o significado da inovação como inovação social, atestando a luta histórica pelo reconhecimento dos direitos sociais e a sua longa trajetória. Existe uma relação entre os direitos sociais e as políticas sociais. O Programa Bolsa Família apresentou os melhores números entre as transferências sociais brasileiras. O Programa Bolsa Família é, por larga margem, a transferência de rendimento com maiores efeitos sobre o Produto Interno Bruto (PIB). Em síntese, esses resultados suportam a hipótese de que as transferências sociais do Programa Bolsa Família exercem função positiva e relevante para a dinâmica macroeconómica brasileira, além de contribuir para a redução da pobreza e desigualdade social. Dada a dimensão do PBF é comum focar no elemento “rendimento” para definir quem é ou não pobre. Sendo assim, a forma mais comum de medida da pobreza é através do estabelecimento das linhas da pobreza/indigência.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de rendimento que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o Brasil. Existem alguns compromissos que são assumidos pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família, e estes, estão inseridos na área de saúde, na educação e na área de assistência social. Para essa descrição panorâmica foram considerados quatro aspetos centrais relativos ao Programa Bolsa Família: resultados, sobretudo, em termos do combate à fome, condicionalismos, com foco em aspetos de educação e saúde, mobilidade social, gestão descentralizada do Programa e formações/fiscalizações. Após ser apresentado um breve referencial teórico e descrição do método, foram expostos os resultados e a discussão dos mesmos como conclusão.

Palavras-Chave: Transferência de Rendimento; Inovação Social; Bolsa Família; Pobreza e Desigualdade Social.

ABSTRACT

The theme Family Allowance Program (FAP) as an object of research was done, because this is the largest program of direct income transfer from Brazil, covering more than 13 million households. The importance of the proposed study was given considering the need to attest the importance of social innovation in the Brazilian Family Allowance Program for the Brazilian economic development. Based on this, this research aims to show that public policies must satisfy social needs and promote the development of the capacities of families to overcome poverty and promote economic growth.

Noteworthy is the fact that social deprivation reinforced the significance of the innovation, social innovation, attesting to the historical struggle for recognition of social rights and their long history. There is a relationship between social rights and social policies. The Family Allowance Program presented the best numbers among Brazilian social transfers. The Family Allowance Program and by a wide margin, the transfer of income with greater effects on Gross Domestic Product (GDP). In summary, these results support the hypothesis that social transfers Family Allowance Program exert positive and significant for the Brazilian macroeconomic dynamic function, and contribute to reducing poverty and social inequality. Given the size of the FAP element is common to focus on "income" or to define who is not poor. Thus, the most common way of measuring poverty is through the establishment of lines of poverty / destitution.

The Family Allowance Program is a direct transfer of income that benefits families in poverty and extreme poverty in Brazil. There are some compromises that are made by the beneficiary families of the Family Allowance Program, and these are inserted into the area of health, education and social assistance area. For this panoramic description were considered four key aspects pertaining to the Family Allowance Program: results, especially in terms of combating hunger, constraints, focusing on aspects of health and education, social mobility, decentralized program management and training / inspections. After being introduced and a brief theoretical description of the method, the results and the discussion of them were exposed as a conclusion.

Keywords: Transfer of Income; Social Innovation; Family Allowance Program; Poverty and Social Inequality.

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
BVJ – Benefício Vinculado ao Adolescente
CADÚNICO- Cadastro Único
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC – Capacidade Contributiva
CESMAC – Centro de Estudos Superiores de Maceió
CGU – Controladoria Geral da União
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CRISES – Centro de Estudo Sobre Inovação Social
FEP – Faculdade de Economia do Porto
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Económicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ICS – Instâncias de Controlo Social
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
INSS – Instituto Nacional de Segurança Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Económica Aplicada
IPH – Índice de Pobreza Humana
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
TEM – Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OECD-LEED – Fórum Sobre Inovação Social da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNAA – Programa Nacional de Acesso a Alimentação
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares
p.p. – Pontos Percentuais
PPA – Plano Plurianual
RDB – Renda Disponível Bruta
RDPC – Rendimento Domiciliar *Per Capita*
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPF – Rede Pública de Fiscalização
RPPS – Regimes Próprios de Previdência Social
SCFV – Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC – Secretaria Nacional de Rendimento de Cidadania
SICON – Sistema de Condicionantes do Programa Bolsa Família
SIGPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
TCU – Tribunal de Contas da União

ÍNDICE GERAL

FRASE.....	i
NOTA BIBLIOGRÁFICA	ii
AGRADECIMENTOS	iv
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
LISTA DE SIGLAS	vi

INTRODUÇÃO.....	1
1. METODOLOGIA E MÉTODOS UTILIZADOS	4
1.1. Método de Pesquisa Utilizado	6
2. INOVAÇÕES SOCIAIS	8
3. POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL	16
4. EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	26
4.1. Segurança Social	33
5. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	37
5.1. O Que é o Bolsa Família e a Quem se Destina?.....	38
5.2. Como Funciona o Programa Bolsa Família?.....	38
5.3. “Cadastro Único”: Instrumento de Coleta e Gestão de Dados das Famílias Brasileiras	39
5.4. Tipos de Benefícios	41
5.5. Acesso das Famílias ao Programa	43
5.6. Os Condicionantes do Programa Bolsa Família	43
5.7. Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.....	46
5.8. Controle Social e Fiscalização do Programa Bolsa Família.....	47

5.9. Formação dos Técnicos do Bolsa Família.....	49
6. O BOLSA FAMÍLIA E A ECONOMIA.....	51
6.1. A Evolução da Cobertura Previdenciária e os Componentes Contributivos e Semicontributivos da Segurança Social Brasileira.....	51
6.2. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: GINI x THEIL-L x 20+/20- (INDICADORES DE DESIGUALDADE NO BRASIL – 1992/2012).....	21
GRÁFICO 2: CURVA DE LORENZ (BRASIL – 1992/2012)	21
GRÁFICO 3: DIFERENÇA ENTRE AS CURVAS DE LORENZ (BRASIL – 1992/2012).....	22
GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS COM RENDIMENTO FAMILIAR <i>PER</i> CAPITA DE ATÉ MEIO SALÁRIO MÍNIMO NO CADASTRO ÚNICO. (EM MILHÕES).....	41
GRÁFICO 5: TAXAS DE CONTRIBUIÇÃO E DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO ATIVA DE 16 AOS 59 ANOS, SEGUNDO O SEXO (1992-2011).....	52
GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO REAL MÉDIO, SEGUNDO POSIÇÕES DE ATIVOS (1992-2011)	53
GRÁFICO 7: EFEITOS MULTIPLICADORES DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS SOBRE O PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) BRASILEIRO.	59
GRÁFICO 8: EFEITOS MULTIPLICADORES DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS SOBRE O CONSUMO FINAL.	62
GRÁFICO 9: EFEITOS MULTIPLICADORES DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS SOBRE O RENDIMENTO DISPONÍVEL BRUTO.....	63

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1: POPULAÇÃO POR EXTRATOS DE RENDIMENTO – BRASIL (2003 E 2011).....	22
TABELA 2: COMPOSIÇÃO RELATIVA DO RENDIMENTO DOS EXTRATOS (EM %) – BRASIL (2003 E 2011).....	23
TABELA 3: BENEFÍCIOS FINANCEIROS E ELEGIBILIDADE.....	37
TABELA 4: CONDICIONANTES DO PBF	44
TABELA 5: PROPORÇÃO DE PROTEGIDOS E DESPROTEGIDOS COM E SEM CAPACIDADE CONTRIBUTIVA (CC), SEGUNDO FAIXAS DE RENDIMENTO DOMICILIAR <i>PER CAPITA</i> – BRASIL (2010) (EM %)	54
TABELA 6: TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS DO GOVERNO - BRASIL (2009).....	58
TABELA 7: EVOLUÇÃO DOS GASTOS DO PBF.....	60
TABELA 8: COMPARAÇÃO MERCADO DE TRABALHO E PBF	61

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1: FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO PBF ENTRE O TOTAL DE DOMICÍLIOS APURADOS PELO CENSO DE 2010, SEGUNDO UNIDADE DA FEDERAÇÃO DE MARÇO DE 2013. (EM % DO TOTAL DE DOMICÍLIOS)	25
---	----

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1: FLUXO CIRCULAR DO RENDIMENTO OBTIDO COM A EXPANSÃO DE UMA TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA	57
--	----

INTRODUÇÃO

A temática dos Programas de Transferência de Rendimento tem sido amplamente discutida, nos dias atuais, especialmente em razão do protagonismo económico dos benefícios do Programa “Bolsa Família” (PBF).

O presente trabalho procura analisar, por meio de pesquisa documental, a Política Social do Bolsa Família tendo em vista principalmente os seus efeitos sobre o sistema brasileiro de proteção social. Nesse sentido, abordarei de maneira geral o sistema de políticas sociais e as suas principais mudanças, inovações e reformas ocorridas no Brasil, concentrando-me nas instituições da política social – orientações, princípios, regras de inclusão e exclusão.

Os estudos comparados sobre as reformas do Bolsa Família constituem uma produtiva linha de trabalho, de presença cada vez maior na literatura internacional, e não por acaso. Acompanhando as recentes transformações do capitalismo, fortes e crescentes pressões incidiram sobre os sistemas de proteção social, desafiados pelo desemprego estrutural de longa duração, pelo aumento da desigual distribuição de rendimento¹, pelo aumento e diversificação da pobreza e pela redução dos recursos fiscais. Acrescente-se a isso a hegemonia do novo sistema de valores, diferente e, em boa medida, hostil, aos princípios de solidariedade e justiça social que presidiram, na etapa anterior, à expansão do sistema.

O Programa Bolsa Família vem-se constituindo em objeto de uma grande quantidade de estudos, pesquisas e análises no meio académico e técnico. Desperta também atenção política fora do ambiente académico, provocando discussões e controvérsias. Além da quantidade da produção sobre o Programa Bolsa Família (PBF) identificada na revisão bibliográfica, verificou-se uma ampla variedade de temas, dimensões e aspetos abordados, envolvendo diferentes enfoques e interpretações.

A escolha do Programa Bolsa Família – PBF como objeto de investigação foi por ser o maior programa de transferência direta de rendimento do Brasil, contemplando

¹ Segundo o Dicionário da Língua Portuguesa (Porto Editora), significa quantia recebida pelo aluguer de bens móveis ou imóveis ou pela aplicação de capital, rendimento, receita. E a palavra *Rendimento*, significa lucro, proveito, salário, ordenado, eficiência, produtividade. No caso utilizado pelo PBF, renda é o mesmo que rendimento.

mais de ¼ da população brasileira (aproximadamente 50 Milhões de pessoas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE).

A Organização das Nações Unidas (ONU) avalia, inclusive, que, em 2012, o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o objetivo global, ao reduzir a pobreza extrema a menos de um sétimo do nível de 1990, de acordo com o V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Nesta dissertação, o objetivo é desenvolver uma análise do Bolsa Família mais focada na compreensão inovadora do perfil da política social brasileira, que o programa incorpora, identificando as suas implicações para o processo de consolidação da segurança social brasileira. Esta, entendida, a partir de uma perspectiva ampla e universal dos direitos sociais e baseada no exercício da participação e do controle social. As indagações sobre o objeto de estudo concentraram-se inicialmente na questão de pesquisa: *O Bolsa família como programa inovador no Brasil alterou ou não as condições de pobreza e desigualdade social, causando real impacto na economia brasileira?* A ideia-chave que norteou a investigação está baseada no pressuposto de que o acelerado e progressivo crescimento do Programa Bolsa Família expresso em aumento significativo da quantidade de metas de atendimento e de recursos investidos – não se converteu em alteração qualitativa substancial na sua natureza de programa focalizado, seletivo e compensatório. Ao manter a sua essência original, ampliando-se e estruturando-se de forma autónoma, isolada e paralela às demais políticas que compõem o sistema de segurança social, o Programa Bolsa Família tem contribuído para fortalecer a visão de um sistema de proteção social de carácter restrito e minimalista.

O caminho percorrido na busca de alcançar o objetivo proposto e encontrar as possíveis respostas à questão da pesquisa obedeceu à seguinte sequência: O **CAPÍTULO 1: Metodologia e Métodos Utilizados** – tratam da abordagem metodológica utilizada pelo pesquisador, para o melhor desenvolvimento da pesquisa científica em questão. No **CAPÍTULO 2: Inovações Sociais** – nesse capítulo, referenciam conceitos e teorias da literatura que abordam o tema, no qual, se faz a explanação clara da importância da Inovação Social na sociedade para uma melhoria na qualidade de vida. No **CAPÍTULO 3: Pobreza e Desigualdade Social** – apresentam-se os conceitos de pobreza e desigualdade social dados por alguns autores, bem como, uma análise da forma como esse fenómeno está relacionado com os demais processos de empobrecimento (exclusão e vulnerabilidade social) e com a maneira como a sociedade considera esse problema, não esquecendo o aspeto cultural, que tem grande influência

no que se conceitua ou não como pobreza. No **CAPÍTULO 4: Evolução Histórica** – Foi feito um resumo sobre a trajetória da Proteção Social, mostrando em linhas gerais, a sua origem e as transformações mais relevantes ocorridas ao longo do seu percurso na realidade mundial e principalmente na brasileira. No **CAPÍTULO 5: O Programa “Bolsa Família” (PBF)** – procurou-se contributos teóricos acerca do tema, que servissem de parâmetro para a análise do Programa “Bolsa Família” como um sistema de políticas inovadoras. Elucidamos também, a sua origem, estrutura e funcionamento. Já no **CAPÍTULO 6: O Bolsa Família e a Economia** – realiza uma análise comparativa e sucinta da relação direta entre o Programa “Bolsa Família” e a Economia brasileira.

Na primeira e segunda parte foi feita uma síntese, com base na literatura, da trajetória histórica mais recente dos Programas de Transferência de Rendimento, identificando questões relevantes que estão envolvidas nas análises destas experiências e no debate teórico sobre elas. Na terceira parte, fez-se uma descrição das principais componentes estruturantes do PBF compreendendo a sua origem, estrutura e funcionamento, a partir de consultas e análises a documentos oficiais, como por exemplo: fontes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e obras académicas a respeito do tema.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS UTILIZADOS

Do ponto de vista metodológico, cabe lembrar que as análises das reformas, sejam quais forem a sua natureza, exigem a identificação de um ponto de partida, mesmo que na forma de um constructo, uma fixação do momento *ex ante*, necessário porque será em relação a ele que se estabelecerão, no momento seguinte, as continuidades, as mudanças, o quê e o quanto houve de variação. A situação é mais complexa no nosso caso. O ponto de partida, como não poderia deixar de ser, é o nosso histórico sistema brasileiro de proteção social, construído sob a égide do Estado² Desenvolvimentista, pois só aí detetamos cabalmente os princípios de justiça social e de solidariedade em que se fundamentou, assim como as suas características institucionais.

Inovações e reformas radicais são facilmente identificáveis. Mas como distinguir, na vida regular das políticas públicas, episódios de reforma e mudanças significativas de outras variações pouco importantes? Programas governamentais, e não só os sociais, variam muito; no Brasil, variam mais ainda conforme a imagem que cada governo quer, sobre eles, caracterizar. (Draibe, 2003).

Não é dessa variação que tratamos aqui; ao contrário, utilizamos um conceito forte de reforma, circunscrevendo a sua abrangência aos casos em que as mudanças afetaram os princípios, as estruturas, as regras de uma dada política (ou de alguma das suas subáreas, desde que estas possuam perfil próprio, como é o caso, por exemplo, dos níveis de pobreza e desigualdade social. Foi também importante distinguir dois momentos no exame de algumas reformas: o da *introdução* – referido ou circunscrito a mudanças na estrutura legal, na definição das novas regras e mesmo as mudanças institucionais iniciais – e o da *implementação* – referido ao processo de implantação de inovações anteriormente decididas e iniciadas.

Após a revisão bibliográfica, constatou-se um grande acúmulo de informações sobre o tema em foco – sobretudo no aspecto relacionado com o Programa Bolsa Família no sistema de segurança social brasileiro. Nesse caso, a literatura especializada sobre metodologia de pesquisa recomenda como uma das melhores alternativas, a *pesquisa*

² Estado (com letra maiúscula), significa Nação politicamente organizada, segundo o Dicionário da Língua Portuguesa (Porto Editora).

bibliográfica que tem como principal característica a aproximação com o objeto a partir de fontes bibliográficas. (SILVA, 2003)

As vantagens da pesquisa bibliográfica apontadas por Lima e Miotto (2007, p. 40.) são: [...] “A pesquisa bibliográfica possibilita um amplo alcance de informações, além de permitir a utilização de dados dispersos em inúmeras publicações, auxiliando também na construção, ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto. Embora essa modalidade de pesquisa seja muitas vezes confundida com “revisão bibliográfica” ou “revisão da literatura” utilizada para a verificação do “estado das artes” sobre determinado assunto, ela se distingue por exigir um maior rigor científico. A revisão bibliográfica é entendida apenas como um pré-requisito para a realização de uma pesquisa. Já a pesquisa bibliográfica requer compromisso com a organização racional e eficiente frente à tarefa, pois implica que o pesquisador tenha atenção constante aos objetivos propostos e aos pressupostos que envolvem o estudo para que a vigilância epistemológica aconteça.”

A pesquisa bibliográfica é entendida por Lima e Miotto (2007, p. 40) como aquela que possui a seguinte característica: “Esta, enquanto estudo teórico elaborado a partir da reflexão pessoal e de análise de documentos escritos, originais primários denominados fontes, segue uma sequência ordenada de procedimentos”.

Neste trabalho buscou-se observar os procedimentos recomendados pelo autor acima citado, que consistem em pelo menos quatro fases: *1ª fase: Elaboração do projeto de pesquisa*: escolha do assunto, formulação do problema, elaboração do plano para buscar as respostas às questões formuladas. *2ª Fase: Investigação das soluções*: recolha de documentação engloba o levantamento da bibliografia e levantamento das informações contidas na bibliografia. *3ª Fase: Análise explicativa das soluções*: análise da documentação, exame do conteúdo das afirmações. O pesquisador explica ou justifica os dados e/ou informações contidas no material selecionado. *4ª Fase: Síntese Integradora*: produto final do processo de investigação resultante da análise, interpretação e reflexão dos documentos. Trata-se da reflexão crítica a partir do conhecimento acumulado sobre o objeto (dados obtidos) e do referencial teórico. A principal técnica adotada foi a da *leitura*, pois através dela foi possível identificar as informações e os dados contidos no material bibliográfico e selecionar as obras e os conteúdos que foram utilizados na análise do objeto.

As fontes de coletas de dados foram: Teses e dissertações; Artigos de periódicos científicos; Livros, capítulos de livros e artigos; Pesquisas de avaliação do Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e outras; Textos do Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA). A identificação das fontes foi viabilizada a partir de consultas às páginas eletrônicas de instituições reconhecidas pela sua competência na área de organização de banco de dados e difusão de trabalhos técnico-científicos. Foram consultados: o *site* do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Económicas (IBASE). Para localização das fontes utilizou-se como palavras-chave: Programa Bolsa Família (PBF), Bolsa Família, Programa de transferência de renda. Outras fontes impressas foram identificadas em bibliotecas, editoras e através de contatos com professores/pesquisadores e orientadores do tema. No decorrer do processo de levantamento e leitura do material foram identificadas e selecionadas as obras focadas especificamente no tema da dissertação, que serviu como referência para a realização da análise sobre o Programa Bolsa Família (PBF). Nas “Considerações Finais”, foi feita uma síntese dos principais resultados, destacando-se os aspetos considerados mais relevantes durante o processo da pesquisa e tendo em vista o objetivo inicialmente pretendido.

1.1. MÉTODO DE PESQUISA UTILIZADO

Embora consciente dos limites para se pensar na realidade numa perspectiva dialética, o nosso esforço nesta dissertação esteve direcionado no sentido de compreender o objeto de estudo em foco a partir dos pressupostos fundamentais. Essa escolha fundamenta-se na visão de que a realidade social apresenta-se como uma totalidade complexa, contraditória e em constante movimento. Entendemos ser essa a abordagem mais adequada para a busca do conhecimento sobre as políticas e programas sociais, por tratar-se de fenómenos sociais (re)produzidos a partir das transformações histórico-estruturais originadas dos conflitos e relações entre as classes sociais. Nesse sentido, afirma-se que as políticas sociais fazem parte desse campo de luta entre forças sociais e políticas em permanente disputa pelos seus interesses históricos.

No contexto brasileiro atual, o cenário desta pesquisa, traduz-se principalmente na disputa polarizada entre aqueles que defendem a prioridade e centralidade de investimentos estatais em políticas sociais de carácter público, universal e de qualidade e

os que querem impor políticas restritivas, seletivas e focalizadas. Esta última modalidade de política reflete e submete-se à lógica da política económica e fiscal de natureza neoliberal conduzida no Brasil. A estratégia é reduzir os gastos com as políticas sociais universais, desviando os recursos para obter o *superavit* primário destinado ao pagamento de encargos e juros da dívida pública. Daí a ênfase nos programas focalizados e compensatórios apresentados como alternativas às políticas universais.

Assim, considera-se que a perspectiva mais apropriada para a análise das políticas sociais é aquela que busca compreendê-las como um fenómeno social que contém, contraditoriamente, duas dimensões: expressam tanto as conquistas históricas coletivas das classes populares na procura de respostas à satisfação de suas necessidades concretas, como também os interesses e as condições necessárias à (re)produção e acumulação ampliada do capital. (Ferreira e Reinaldo, 2010, p. 22)

Cabe lembrar, entretanto, que mesmo sendo as políticas sociais também reconhecidas como produto histórico de direitos sociais conquistados pelas classes populares, a sua incorporação pelo Estado no âmbito da sociedade capitalista, sobretudo nos países, como o Brasil, tende a ser sempre restrita e limitada. Ou seja, apesar do seu potencial para ajudar a reduzir a pobreza e as desigualdades, podendo atuar na esfera da distribuição da riqueza, a completa eliminação da desigualdade só será possível ultrapassando a reorganização das classes sociais. “Na estrutura de classe encontra-se o cerne da (re)produção da desigualdade, fundada na apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida. Mesmo naquelas conjunturas da sociedade capitalista, em que a correlação de forças se apresenta mais favorável aos interesses da maioria – como foi o caso do período pós-guerra que marcou o ápice da conquista de direitos nos países centrais – prevalecem os interesses estratégicos fundamentais da classe que detém o poder económico e político na sociedade, na medida em que não é alterada a estrutura de classes. Entende-se ser impossível conquistar no âmbito desta sociedade a cidadania que contemple plena e igualmente o conjunto da sociedade e abarque a totalidade dos direitos nas suas dimensões sociais, económicas, culturais e políticas”. (Ferreira e Reinaldo, 2010, p. 22)

2. INOVAÇÕES SOCIAIS

A crise financeira global, seguida por limitações nos orçamentos para a implementação das políticas públicas, levou a processos de privatização dos serviços prestados à população. Tais processos mostraram-se deficientes para articular redução de custos com generalização e qualidade no atendimento das necessidades sociais, abrindo espaço para novas formas de implementação das políticas públicas. Ajustada à capacidade de descentralização, democratização e articulação com a sociedade civil, a política pública passa a instaurar processos característicos de inovação social.

De acordo com Ramos (2013, p 335):

“A economia solidária coloca desafios e oportunidades de inovação social no repensar uma nova articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, catalisando recursos para uma utilidade social que não ignore exigências de rentabilidade económica e competitividade, mas valorize a promoção do emprego e do desenvolvimento sustentável. A crise deve constituir uma oportunidade para a economia social e solidária crescer, para questionar as regras económicas vigentes, abrir o debate sobre os fundamentos e objetivos da economia e para explorar e viabilizar alternativas económicas que superem o exclusivo papel do mercado e do Estado”.

Neste atual contexto, a economia envolve-se com os interesses de toda a sociedade, assumindo uma condição de corresponsável pelo grau de sustentabilidade social. O relacionamento entre empresas e comunidade dá-se por meio de iniciativas sociais, com o objetivo de melhorar a vida da sociedade e dos cidadãos, dentro e fora do ambiente de trabalho. (Fares, 2007, p 09).

Ainda de acordo com Fares (2007), esta nova forma de relacionamento com a sociedade, evidência a necessidade de inovações no âmbito social. A inovação social pode ser definida como um conjunto de processos, produtos e metodologias que possibilita a melhoria de qualidade de vida e diminui as desigualdades sociais, desta forma, a inovação social é um contributo para a sustentabilidade da comunidade e do

país. Inovações tecnológicas são dimensionáveis e perceptíveis mas, na área social, a mensuração é muito mais complexa e menos perceptível devido às variáveis envolvidas. O investimento social é um diferencial percebido pelo mercado, sendo um fator de agregação de valor ao produto e à marca.

Os pesquisadores do Centro de Estudos sobre Inovação Social (CRISES)³, Andrew e Klein (2010) afirmam que a organização das correntes que versam sobre o tema inovação social considera duas vertentes: a primeira concentra-se na inovação social como uma resposta a problemas sociais e condições sociais; a segunda vertente foca a inovação social sob o contexto da governança democrática e do desenvolvimento, tanto territorial, como organizacional.

Lévesque (2004) esclarece que os conceitos de inovação, fundados na obra de Schumpeter (1934), podem ser adaptados para uma melhor compreensão das inovações sociais. Inovações radicais, por exemplo, representam algo em desacordo com o que existe, transcendendo os limites da tecnologia exigidos anteriormente, enquanto, as inovações incrementais constituem uma série de mudanças menores, dentro de parâmetros conhecidos ou a introdução de um produto ou serviço, cujas características técnicas já tenham sido utilizadas em produtos similares anteriores (Freeman, 1974).

Institucionalistas e evolucionistas, chamados de neoschumpeterianos, analisam inovações que ocorrem geralmente em grupos, especialmente em tempos de crise. A difusão das inovações não é feita em todas as direções, mas de acordo com um paradigma sociotécnico emergente, a partir de uma nova visão de problemas e soluções possíveis.

De acordo com o Manual de Oslo (2004), inovação é: A implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.

Segundo a definição operacional adotada pelo fórum sobre inovação social (OECD-LEED, 2010)⁴, “A inovação social pode dizer respeito a mudança conceptual,

³ O *Centre de Recherche sur les Innovations Sociales* - CRISES (Centro de Estudos sobre Inovação Social)

⁴ O Fórum sobre inovação social da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico) congrega presentemente muitos parceiros internacionais de governos nacionais, regionais e locais, bem como de organizações não-governamentais de cada país. É um espaço de experimentação, aprendizagem e colaboração, organizando estudos, conferências, projetos de investigação e avaliações. www.oecd.org/cfe/leed/forum/socialinnovations

processual ou de produto, à mudança organizacional e a mudanças no financiamento, e pode lidar com novas relações com partes interessadas e territórios”.

Pessoa (2012, p. 22), afirma que:

“Devido aos processos de globalização e de liberalização dos mercados financeiros, as políticas orçamentais e monetárias têm perdido protagonismo, enquanto, por outro lado, as políticas sociais, as políticas de infraestruturas e de educação têm aumentado a sua importância relativa. Adicionalmente, tem-se afirmado que estas políticas são importantes para o crescimento económico sustentado. Neste contexto, a política de inovação tende a tornar-se cada vez mais importante, sendo frequentemente afirmado que se as empresas ou regiões não efetuarem aprendizagem e inovação não poderão ter crescimento sustentado.”

Segundo Martinho (2009, p. 20), a inovação social consiste na constante busca da conceção e aplicação de soluções, cada vez mais eficazes para satisfazer as necessidades sociais emergentes. A inovação social abrange vários domínios e iniciativas destinadas a melhorar o bem-estar dos cidadãos, permitindo-lhes enfrentar simultaneamente os desafios de natureza demográfica, energética, climática, económica e as constantes transformações dos modos de vida social.

A inovação social diz respeito a novas estratégias, conceitos, ideias e organizações que respondem a necessidades sociais de todos os tipos – desde as condições de trabalho e de educação até o desenvolvimento comunitário e a saúde – e que alargam e reforçam a sociedade civil. (Alpkvist, 2009, 153.)

Isabel André e Alexandre Abreu (2006, p. 124) descrevem inovação social como:

“ Uma resposta nova e socialmente reconhecida que visa e gera mudança social, ligando simultaneamente três atributos: a) satisfação das necessidades humanas não satisfeitas por via do mercado; b) promoção da inclusão social; e c) capacitação de agentes ou atores sujeitos, potencial ou efetivamente, a processo de exclusão/marginalização social, desencadeando, por esta via, uma mudança, mais ou menos intensa, das relações de poder”.

Conforme a OCDE (2011), as inovações sociais procuram novas respostas para os problemas económicos e sociais, identificando e assegurando novos serviços que melhoram a qualidade de vida dos indivíduos, através, por exemplo, da implementação de novos processos de integração no mercado de trabalho, novas competências, novos empregos e novas formas de participação.

A inovação social diz respeito tanto ao setor público, como ao setor empresarial e ao terceiro setor, mas será sobretudo na ligação e complementaridade entre os setores que se torna mais eficaz. (Figueirôa, 2008)

Conforme Swedberg e Smelser (1994), a economia é vista como uma parte da sociedade, ao contrário da conceituação de Schumpeter (1934), na qual a economia é vista na ótica do mercado, isto é, enquanto Swedberg e Smelser (1994) vê a economia como um benefício e parte integrante da sociedade, Schumpeter (1934), vê a economia como uma necessidade de tecnologias para as organizações. Entretanto, os motivos que levam à valorização de ações de responsabilidade social ou o retorno das discussões sobre temas como o terceiro setor e a sociedade civil.

As controvérsias que permeiam os conceitos de inovação, com foco no mercado, trazem como suporte teórico a construção de Schumpeter (1934), porque mostram que o desenvolvimento e crescimento económico, conduzido pela inovação, é um processo dinâmico no qual as tecnologias antigas são substituídas pelas novas.

Existem, segundo este autor, cinco tipos de inovação: introdução de novos produtos; introdução de novos métodos de produção; abertura de novos mercados; desenvolvimento de novas fontes provedoras de matérias-primas e outros elementos necessários para produzir outros bens ou serviços; criação de novas estruturas de mercado numa indústria.

Para Schumpeter (1934), a prosperidade e o desenvolvimento só podem vir por meio da inovação, compreendida pela substituição de formas antigas por novas formas de produzir e consumir. Essa substituição permanente por novos produtos, processos e modelos, caracteriza o conceito de “destruição criativa”, cuja ação se dá por indivíduos com características empreendedoras, que são os protagonistas dessas mudanças. Schumpeter, ao analisar a importância da inovação na dinâmica capitalista, afirma:

“O capitalismo, então é, pela sua própria natureza, uma forma ou um método de mudança económica, e não apenas nunca está, mas nunca

pode estar estacionário. E tal caráter evolutivo do processo capitalista não se deve meramente ao fato de a vida econômica acontecer num ambiente social que muda e, por sua mudança, altera os dados da ação econômica; isso é importante e tais mudanças frequentemente condicionam a mudança industrial, mas não são seus motores principais. Tampouco se deve esse caráter evolutivo a um aumento quase automático da população e do capital ou dos caprichos dos sistemas monetários, para os quais são verdadeiras exatamente as mesmas coisas. O impulso fundamental que inicia e mantém o movimento da máquina capitalista decorre de novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria. (...) A abertura de novos mercados – estrangeiros ou domésticos – e o desenvolvimento organizacional, da oficina artesanal ao conglomerado (...), ilustram o mesmo processo de mutação industrial (...) que incessantemente revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, incessantemente destruindo a velha, incessantemente criando uma nova. Esse processo de Destruição Criativa é o fato essencial do capitalismo. É nisso que consiste o capitalismo e é aí que têm de viver todas as empresas capitalistas”. (SCHUMPETER, 1982, p.112-113).

As grandes transformações ao nível mundial, ocorridas nas últimas décadas, impõem desafios constantes e complexos às empresas e organizações. Existe uma permanente procura de novos processos e tecnologias, produtos, mercados, bem como novas formas de negócios. O objetivo principal deste novo cenário é a rápida e radical mudança do papel das empresas e organizações enquanto organismos participantes e inseridos na comunidade.

No caso brasileiro, a implantação de mecanismos estabelecidos e regularizadores das formas de integração entre os setores da sociedade é um elemento que confere legitimidade ao processo de inovação, pois se trata da constituição efetiva de exigências deliberativas e executivas com normas e procedimentos consolidados.

Segundo os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no Brasil, os esforços conjuntos do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios para a implementação dos programas sociais têm mostrado efeitos expressivos e podem ser

observados por meio de pesquisas que provam que o Brasil está vencendo a fome, a pobreza e a desigualdade social.

No contexto atual observa-se uma revolução nas relações entre o mercado e a sociedade, enquanto o mercado busca novas formas de conquistar clientes, tornando-se competitivo e tentando ultrapassar a concorrência, a sociedade, entretanto, perante as mudanças derivadas da globalização, sente-se mais atenta a problemas como o aumento da desigualdade social, o desemprego e a exclusão social. A década de 90 revelou consequências da globalização, tais como um aumento exponencial da polarização entre ricos e pobres – não apenas entre países ricos e pobres, mas entre pobres e ricos de cada país. (Santos, 2005)

No Brasil, principalmente a partir da Constituição de 1988, vem ocorrendo uma descentralização político-administrativa do Governo Federal para os Estados e Municípios. Alguns Municípios foram alvo de um processo de descentralização do poder no qual a participação da população na gestão pública foi bastante significativa (Daniel, 1994). Deste modo, a descentralização passou a ser uma opção para diversificar os espaços para o exercício dos direitos e liberdades civis, a autonomia da gestão municipal, a participação social, o controle e a autogestão, supondo uma população constituída de cidadãos ativos e participantes que contribuem como eleitores e controladores das políticas e práticas dos governos locais (Müller Neto, 1991).

“... Com a implementação de novas tecnologias, ocorre cada vez mais a separação entre a sociedade formal e a informal⁵ e surgem novos atores excluídos. Isto exige métodos inovadores para a abordagem da luta de classes e para experiências de gestão pública, o que requer uma concepção de reforma do Estado que incorpore estes sujeitos sociais e suas demandas. As fronteiras que separam o Estado do cidadão devem ser rompidas, produzindo resultados na qualidade de vida dos excluídos” (Genro, 1996, p.3).

Neste contexto, o papel dos municípios na construção democrática é extremamente importante. Segundo Marsiglia (1996), os processos de descentralização são funcionais para um esquema de gestão social que necessita do Estado “junto da

⁵ Sociedade formal e informal no contexto de trabalho. Sendo assim, o trabalhador faz parte do setor (sociedade) informal se não houver dedução da previdência pública (para o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) ou para os governos municipal, estadual e federal) no seu rendimento bruto.

população” e de uma sociedade civil rica em iniciativas e projetos. Portanto, o papel do município é particularmente relevante, através de transformações político-administrativas que lhe possibilitem uma atuação significativa e inovadora.

O poder local ganha importância na busca da democracia e no fortalecimento dos municípios na medida em que a administração local funcione como catalisadora das forças sociais e que, na contiguidade entre a sociedade e seu espaço, sejam construídas identidades e culturas locais que gerem projetos e lideranças com perfis inovadores no governo e na sociedade (Fischer, 1996).

A inovação social, como experiência verdadeira e especialmente aliada ao campo da política pública, não é um fenómeno isolado do contexto institucional no qual emerge. O seu estudo enfatiza a difícil relação entre Estado, mercado e organizações da sociedade civil, assim como entre os diferentes princípios económicos que constituem a sociedade atual. Skocpol (1996) aponta que as relações históricas entre organizações da sociedade civil e o setor público são mais complementares do que opostas e salienta a importância de políticas de bem-estar inclusivas na construção da sociedade civil. Cohen e Arato (1994) relacionam a noção de sociedade civil ao conceito "habermasiano" de esfera pública. A ênfase aqui é nas relações entre a sociedade civil e a democratização da sociedade. Na teoria "habermasiana" de democracia deliberativa, as impressões da sociedade civil são gradualmente exportadas para o sistema político (Habermas, 1996).

Os países nórdicos e escandinavos representam um exemplo histórico de possíveis sinergias entre inovação e redes sociais produzidas por indivíduos, grupos comunitários e instituições públicas. Nos países nórdicos, o capital social tem servido de ponte entre o ajustamento das instituições públicas e as macro organizações da democracia moderna. Esta ligação foi traçada durante os anos de expansão das estruturas institucionais do Estados de Bem-estar Social. Na Suécia, por exemplo, entre 1950 e 1980, instituições estatais e organizações da sociedade civil cresceram simultaneamente em número e importância, em estreita colaboração (Rothstein, 2001).

A política social inclusiva, comum e redistributiva desempenha uma forma de aumentar o capital social, exatamente porque incentiva as pessoas a pensarem em si mesmas como membros de uma comunidade nacional mais ampla ou mesmo de comunidades transnacionais, para além das questões de género, etnia, classe social e *status*.

O modelo institucional *redistributivo da política social*, como denominou o clássico teórico Titmuss (1987), é fundamentado no pré-requisito de que o Estado de Bem-estar é a instituição mais integradora da sociedade. Ele é necessário e até intrínseco à função da sociedade moderna e, como tal, é requisitado não apenas em momentos de crise individual ou em países industriais pouco desenvolvidos. O papel do Estado é “atuar como um agente da mudança positivo e dinâmico: promover valores integrativos, evitar futuras incertezas e articular políticas económicas com objetivos de bem-estar social” (Titmuss, 1987, p. 264), servindo de base para mudanças tecnológicas, sociais e económicas.

3. POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

A pobreza é um fenómeno social complexo, multidimensional e relativo e que, por isso mesmo, permite diferentes formas de conceitualização e interpretação. Defini-la acarreta sempre a escolha de certos elementos a serem privilegiados, em detrimento a outros. Dentre as sua dimensão é comum focar o elemento rendimento para definir quem é ou não pobre. Sendo assim, a forma mais comum de mensuração da pobreza é através do estabelecimento das linhas da pobreza. Mas, para além do segmento económica, vale destacar que a pobreza tem dimensões políticas e culturais.

A dimensão política da pobreza torna-se mais clara à medida que admitimos que ser pobre não é não ter/ possuir ou ser carente de algo (rendimento, acesso a bens públicos e a capital social/cultural), mas *ser coibido de ter* (Demo, 2001).

“A pobreza seria, em sua essência, repressão, o resultado da discriminação sobre o terreno das vantagens, a saber, a não posse de dois bens escassos: o dinheiro e o poder. A pobreza também está intimamente associada a outros processos sociais, ligada à organização da estrutura social, ao grau de desigualdade existente em determinada sociedade, isto é, à forma como está distribuída a riqueza (rendimento, propriedade de ativos, acesso a bens públicos, ao mercado de trabalho e a direitos sociais e políticos, bem como às diferentes formas de acesso aos capitais culturais e sociais)” (Demo, 2001, p. 13).

Nesse sentido, compreender a pobreza em determinado país, requer a análise da forma como esse fenómeno está relacionado com os demais processos de empobrecimento (exclusão e vulnerabilidade social) e com a maneira que a sociedade como um todo julga esse problema. Aqui o aspeto cultural é muito importante: há países em que a pobreza é considerada como injustiça social, fundada no social; há outros, porém, em que a pobreza e a desigualdade tendem a aparecer como fenómenos “naturais”, como no Brasil (Souza, 2006).

Assim, há maior ou menor tolerância em relação à existência da pobreza e desigualdade, bem como diferentes explicações/modos de resolução.

Nesse sentido, para o Brasil, pobreza é a carência de rendimento para adquirir uma “cesta” básica de alimentos (um cabaz de alimentos) e outros serviços; e indigência é a carência de renda para garantir o consumo de alimentos. O rendimento, no entanto, expressa uma das dimensões da pobreza e não a única. Por estar focado nos rendimentos auferidos, a linha da pobreza enquanto método de investigação não considera que os recursos podem ser distribuídos de formas diferentes, de acordo com gênero, idade, papéis sociais, por exemplo. Também não permite tomar conhecimentos das várias estratégias de vida encontradas pelas famílias para sobreviver à pobreza (Gutiérrez, 2007).

Enfim, não permite conhecer todas as extensões da pobreza, nem apreender os múltiplos aspetos que irão interferir no bem-estar da família.

Para Sen (2000), o enfoque tradicional da pobreza como insuficiência de rendimento desconsidera aspetos substantivos relevantes para a compreensão do problema. Um rendimento baixo, certamente, priva as famílias de um conjunto de dimensões da vida social e dificulta o desenvolvimento de suas capacidades. Porém, o rendimento tem valor apenas instrumental, embora importante, por permitir o acesso a um conjunto de *funcionamentos* sociais e o desenvolvimento de capacidades para que as pessoas vivam de acordo com seus valores:

“... O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e do meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins”. (Sen, 2000, p. 120)

A conceção de desenvolvimento de Sen (2000) critica a perspectiva centrada na racionalidade económica *strictu sensu*. O crescimento económico e o aumento do rendimento individual não devem ser considerados como finalidades últimas e sim como meios importantes na obtenção de resultados substantivos para as sociedades e para os indivíduos que as compõem.

O acesso a um rendimento mínimo é necessário embora, certamente, insuficiente para superar a pobreza, entendida como privação de liberdade para viver de acordo com valores desejáveis pelas próprias pessoas.

“Apesar do papel crucial das rendas nas vantagens desfrutadas por diferentes pessoas, a relação entre, de um lado, a renda (e outros recursos) e, de outro, as realizações e liberdades substantivas individuais não é constante nem, em nenhum sentido, automática e irresistível. Diferentes tipos de contingências acarretam variações sistemáticas na “conversão” das rendas nos “funcionamentos” distintos que podemos realizar, e isso afeta os estilos de vida que podemos ter. Para ir da comparação dos meios na forma de diferenças de renda a algo que possa ser considerado valioso em si mesmo (como bem-estar ou liberdade), precisamos levar em conta variações circunstanciais que afetam as taxas de conversão” (Sen, 1999, p. 57).

A argumentação torna claro o limite da abordagem da pobreza como baixa disponibilidade do bem primário *rendimento* – ou ainda, simplesmente, pobreza como insuficiência de rendimento –, tendo em vista que o rendimento é um instrumento de eficácia variável para o fim desejado de bem-estar. Como ressalta Sen (2001, p. 135): *“Ter uma renda inadequada não é uma questão de ter um nível de renda abaixo de uma linha de pobreza fixada externamente, mas de ter uma renda abaixo do que é adequado para gerar os níveis especificados de capacidades para a pessoa em questão”.*

O conceito de pobreza pode ser compreendido de diversas formas como: falta de recursos materiais, insatisfação das necessidades básicas, dificuldade de acesso a bens e serviços ou ainda, como falta de alimentos para satisfazer as necessidades nutricionais.

De acordo com Monteiro (2003, p.7-8), a maneira mais simples de definir a pobreza seria como, a insatisfação das necessidades básicas: *“pobreza corresponde à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre outras”.*

No entanto, Rocha (2006, p. 11-12) ressalta que definir necessidade básica é extremamente complexo, pois o que é básico para um indivíduo pode não ser para outro, visto que contextos diferentes requerem necessidades também diferenciadas. De

fato, reconhece-se que as pessoas satisfazem grande parte de suas necessidades básicas entendidas como alimentação, moradia, vestuário, transporte, educação, saúde e saneamento, através da compra destes bens ou serviços, via recursos monetários.

Neste sentido, para analisar a pobreza de um país, é possível utilizar o rendimento como critério básico, estabelecendo assim, segundo Rocha (2006) a linha de pobreza e indigência. A linha de pobreza demarca um valor monetário insuficiente para atender as necessidades básicas de um indivíduo e a linha de indigência refere-se a um dado valor que é insuficiente para atender as necessidades nutricionais. Assim sendo, o Banco Mundial chegou a adotar uma linha de pobreza de US\$1 ou US\$2 *per capita* ao dia, onde pobres seriam aqueles com rendimento inferior a estes valores, considerados essenciais para garantir as necessidades nutricionais mínimas e outras necessidades básicas. Esta padronização baseada no critério rendimento permite uma comparação entre países, contudo este tipo de análise desconsidera as diferenças culturais e o grau de desenvolvimento de cada nação.

Apesar do critério rendimento ser bastante utilizado, não existe um consenso sobre o seu uso, visto que nem sempre as necessidades serão atendidas através do rendimento. Nesta direção, Amartya Sen (2001, p. 80), ressalta que o conceito de pobreza não se pode limitar à falta de rendimento, mas é importante considerar outras necessidades: *“o que podemos ou não fazer, podemos ou não realizar, não depende somente das nossas rendas, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam nossas vidas e fazem de nós o que somos”*.

De certa forma, mesmo compreendendo as diversas dimensões que abrigam o conceito de pobreza propor um indicador que possa considerar todas essas dimensões e não se limitar à questão do rendimento, não é uma tarefa simples. Assim, alguns estudos têm investido na construção de um indicador multidimensional, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH) os mais utilizados.

O IDH foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no início da década de 90 e inclui três dimensões (rendimento, educação e saúde) que são analisadas através de indicadores, tais como: índice de analfabetismo e taxa de inscrição em todos os níveis de ensino (na área da educação); expectativa de vida ao nascer (a longevidade, na área da saúde); e o rendimento, pelos números do PIB *per capita*.

A maior vantagem deste indicador é a possibilidade de comparar diferentes países a fim de avaliar o grau de pobreza no mundo, no entanto esse indicador não pode ser desagregado, ou seja, não é possível realizar uma análise por família, por gênero ou raça, mas somente por região geográfica.

O IPH também é utilizado pelo PNUD e considera a esperança de vida até aos 40 anos, taxa de analfabetismo em adultos e condições económicas como acesso a serviços de saúde e água potável, e percentual de crianças menores de cinco anos. Uma das limitações deste índice é o uso de apenas quatro indicadores, e semelhante ao IDH, não permite uma análise por família.

Apesar de conhecer as múltiplas dimensões da pobreza, Rocha (2006) afirma que no contexto brasileiro o uso da linha de pobreza faz-se apropriadamente e para tanto é comum utilizar como referência o salário mínimo. Desta forma, os parâmetros de rendimento podem ser descritos de maneira arbitrária ou baseados em estudos de orçamentos familiares, onde se procura calcular um valor monetário, que seja capaz de atender às necessidades básicas de uma pessoa.

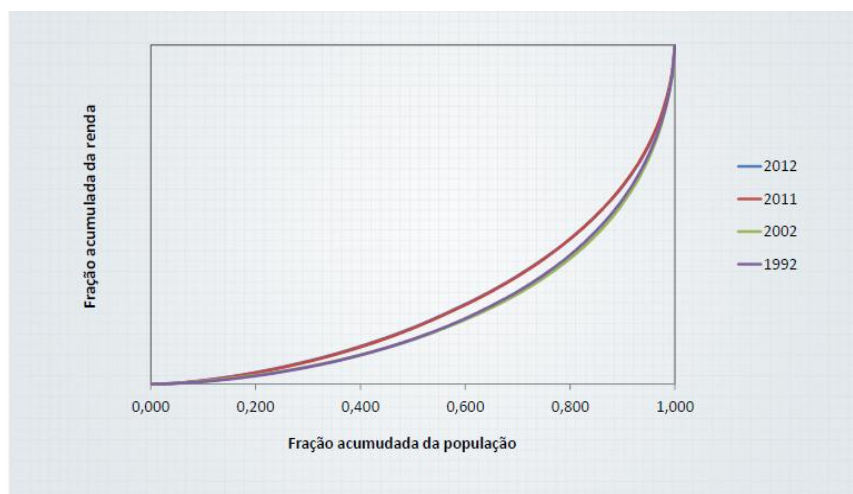
Assim, a construção da linha de pobreza tem sido baseada em dados de pesquisas sobre o consumo familiar e segue os seguintes passos: identificar as necessidades energéticas mínimas, a partir das características físicas (peso, altura, idade e sexo), individuais e prática de atividades. Em seguida, determina-se a “cesta” básica alimentar (cabaz básico alimentar) de menor custo considerando as necessidades energéticas, e por último, é estipulado o custo das necessidades básicas não alimentares como: habitação, roupas, transportes, saúde, educação, entre outros. A partir destes cálculos determina-se a linha de pobreza através da soma entre os dois valores. A medida de desigualdade usada é o coeficiente de Gini, calculado a partir da curva de Lorenz.

GRÁFICO 1: GINI x THEIL-L x 20+/20- (Indicadores de Desigualdade no Brasil – 1992/2012)



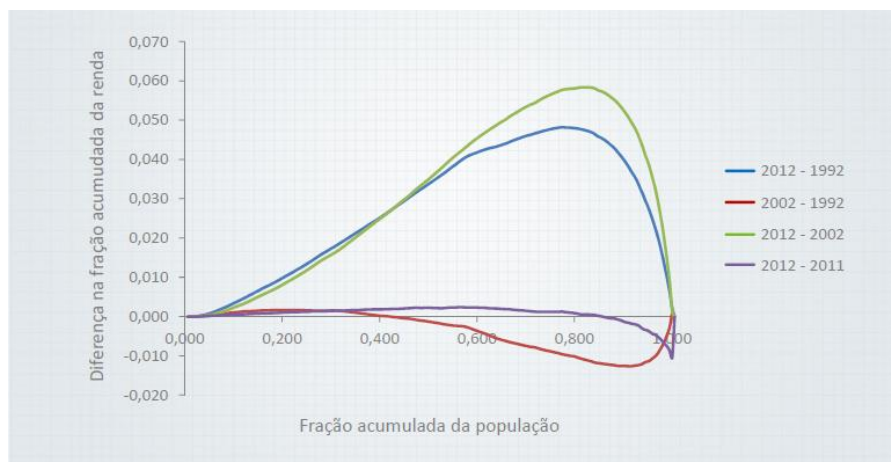
Fonte: Ipea, a partir do micro dados das Pnads 1992, 2002, 2011 e 2012.

GRÁFICO 2: Curva de Lorenz (Brasil – 1992/2012)



Fonte: Ipea, a partir do micro dados das Pnads 1992, 2002, 2011 e 2012

GRÁFICO 3: Diferença entre as Curvas de Lorenz (Brasil – 1992/2012)



Fonte: Ipea, a partir do micro dados das Pnads 1992, 2002, 2011 e 2012

Entre 2003 e 2011, o rendimento *per capita* brasileiro cresceu mais de 40,0%, de cerca de R\$ 550,00 para pouco mais de R\$ 770,00⁶ e a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini diminuiu 9,2%, de 0,576 para 0,523. Com isto, a distribuição da população por extratos de rendimento mudou significativamente, como mostra a **TABELA 1**. A extrema pobreza teve queda de 8,0% para pouco mais de 3,0% da população, e a pobreza recuou de 16,0% para 6,0%. O único extrato que aumentou – em mais de 15 pontos percentuais (p.p.) – a sua participação relativa foi a dos não pobres, embora o grupo mais numeroso continue sendo o dos vulneráveis.

TABELA 1: População por Extratos de Rendimento – Brasil (2003 e 2011)

Estratos	Pessoas			Famílias		
	2003 (%)	2011 (%)	Variação (p.p.)	2003 (%)	2011 (%)	Variação (p.p.)
Extremamente pobres	8,0	3,4	-4,7	5,5	2,6	-2,9
Pobres	15,9	6,3	-9,6	12,0	4,4	-7,7
Vulneráveis	50,3	49,1	-1,2	50,5	44,8	-5,6
Não Pobres	25,9	41,3	15,4	32,0	48,2	16,2
Total	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-

Fonte: PNAD/IBGE.

⁶ A título informativo, as Taxas de Câmbio de Referência é sobre a moeda Real do Brasil, que é igual a R\$2.97 e equivale a 1 EURO (Banco de Portugal Departamento de Estatística). Consultado em 28 de agosto de 2014.

A composição do rendimento dos extremamente pobres e dos pobres alterou-se significativamente na última década no Brasil. Em 2003, ela seguia essencialmente o padrão brasileiro, com grande participação do rendimento do trabalho, ainda que com peso maior das remunerações menores ou iguais ao salário mínimo. Em 2011, a participação dos rendimentos do trabalho para os extremamente pobres caiu, e as transferências sociais, principalmente vinculadas ao PBF, tornaram-se a fonte mais importante, como mostra abaixo.

TABELA 2: Composição Relativa do Rendimento dos Extratos (Em %) – Brasil (2003 e 2011)

Fontes de renda	Extremamente pobres		Pobres		Vulneráveis		Não pobres		Total	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Trabalho	75,6	33,2	77,4	66,9	76,0	72,5	76,0	78,0	76,1	76,6
< 1 SM	56,8	31,6	22,7	38,7	5,8	8,7	0,3	0,8	2,9	2,9
= 1 SM	9,8	0,9	18,3	16,8	6,8	11,6	0,4	1,2	2,8	3,5
> 1 SM	8,9	0,8	36,4	11,4	63,4	52,2	75,3	76,0	70,4	70,2
Previdência	5,8	1,2	13,8	9,3	19,1	19,9	18,3	17,6	18,3	18,0
<= 1 SM	5,3	1,1	12,3	7,9	12,0	15,5	1,4	3,0	4,6	5,7
> 1 SM	0,5	0,1	1,5	1,4	7,2	4,4	17,0	14,6	13,7	12,3
BPC	0,5	0,1	0,7	1,6	0,3	1,8	0,0	0,2	0,1	0,6
PBF	10,5	60,9	3,1	17,6	0,4	2,5	0,1	0,1	0,3	0,9
Outras	7,7	4,6	5,1	4,7	4,2	3,2	5,5	4,1	5,2	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Renda <i>per capita</i> ¹	42,92	38,74	104,39	109,84	301,32	338,34	1.451,32	1.443,89	546,63	770,37

Fonte: PNAD/IBGE.

Nota: ¹Em R\$ de 2011.

Há dois fenômenos por trás dessa dinâmica. Por um lado, os constantes reajustamentos fizeram que o salário mínimo se tornasse, na prática, um seguro contra a pobreza extrema: salvo em raras famílias muito numerosas, basta um único morador receber rendimentos vinculados ao salário mínimo para garantir que a família não será extremamente pobre, conforme já fora observado por Osório *et al.* (2011). Em conjunto com a grande expansão do mercado de trabalho na década, isso contribuiu para tirar da pobreza e da extrema pobreza um grande número de famílias, como mostra a **TABELA 2** acima, deixando para trás aquelas famílias cujas conexões com o mundo do trabalho são muito precárias. Por outro lado, tanto o público quanto o valor médio do PBF cresceu no período (Osório e Souza, 2012), de modo que o programa passou a representar a principal fonte de sustento dos extremamente pobres.

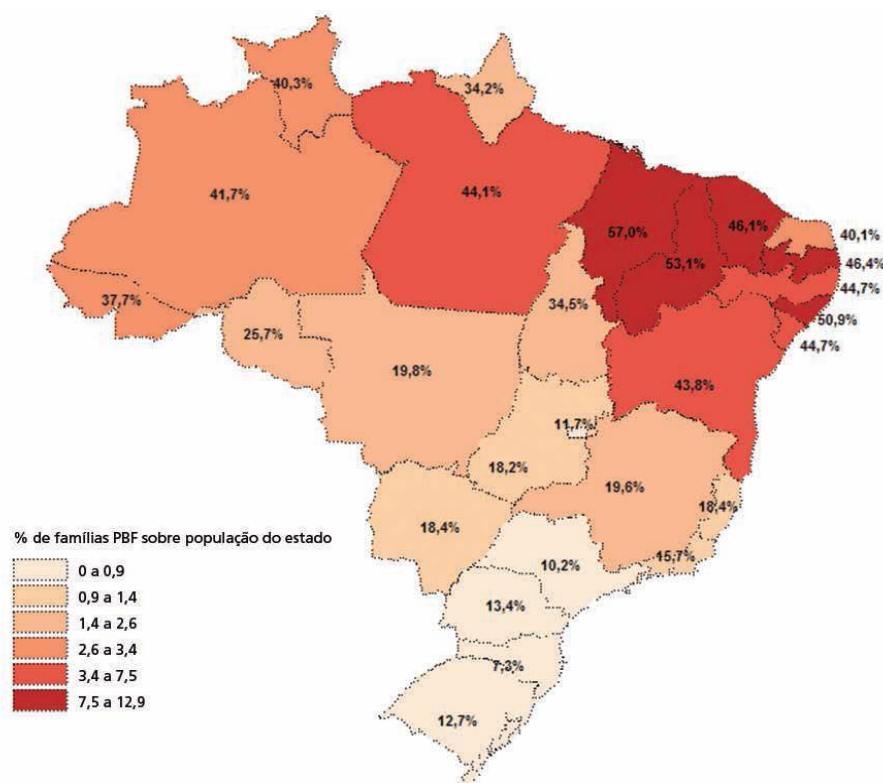
Como se sabe que o Bolsa Família não tem efeitos perversos relevantes sobre a oferta de mão-de-obra (Oliveira e Soares, 2012), a interpretação mais correta é que o

Bolsa Família alivia a miséria causada pela incapacidade de encontrar trabalho, havendo inclusive espaço para mais aumentos nos valores transferidos, como, de fato, ocorreu de 2011 para cá.

O PBF, por sua vez, cresce a sua cobertura de menos de 50,0% para 80,0% dos indivíduos extremamente pobres, o que reforça o seu excelente grau de focalização. O valor ainda relativamente baixo dos benefícios *per capita*, contudo, não era suficiente para tirar esses indivíduos e famílias da extrema pobreza. Com a reestruturação – aumento do valor atribuído às famílias - do programa desde 2011, é de se esperar que o quadro mude novamente nos próximos anos, com nova redução da extrema pobreza. Se isso for aliado ao combate ao “erro de exclusão” (excluir um registro de determinada família erroneamente por dados incorretos no ato do registro e pela volatilidade do rendimento familiar) tanto entre pobres extremos quanto entre pobres, maior ainda será o impacto potencial.

Já a desigualdade de rendimento no país está intimamente associada à desigualdade regional evidenciada no **MAPA 1**. A população dos estados do Nordeste tem maior proporção de famílias no Programa Bolsa Família que os estados do Sul e Sudeste. No Maranhão, 57,0% dos domicílios recebem transferências do Programa enquanto apenas 7,3% dos domicílios de Santa Catarina participam do PBF.

Mapa 1: Famílias Atendidas pelo PBF entre o Total de Domicílios apurados pelo Censo 2010, segundo Unidade da Federação de março de 2013. (Em % do total de domicílios)



Fonte: SENARC/MDS. A partir do micro dados do CadÚnico (SENARC/MDS) de fevereiro de 2013 e do Censo 2010 (IBGE).

Aprofundando a análise do perfil de rendimento, nota-se que antes de receberem o PBF, as famílias beneficiárias viviam, na sua maioria, na extrema pobreza (72,4%), ou seja, com rendimento familiar *per capita* até R\$ 70,00. Apenas 20,5% possuía rendimento entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 (pobreza) e 7,1% obtinha rendimento familiar *per capita* entre R\$ 140,00 e R\$ 339,00 (baixo rendimento).

4. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Nos chamados “anos dourados”⁷ as políticas de transferência de rendimento eram associadas pela literatura à assistência dada pelos sistemas de proteção social construída nos países desenvolvidos após o fim da II Guerra Mundial, estas políticas tinham como propósito o pensamento de que o capitalismo era capaz de gerar emprego para todos e que era dever do Estado gerir os riscos sociais dos trabalhadores.

O capitalismo não tem condições de conceber emprego para todos, produz polos sociais e geográficos onde se verificam, de um lado a pobreza e do outro a grande acumulação de riqueza. Na esfera geográfica existem países centrais e periféricos, ricos e pobres, tendo como fatores determinantes as relações económicas e políticas entre si. (Rocha, 2006).

Faz parte do capitalismo manter um contingente de trabalhadores desempregados, o que Marx (1980) denominava de exército industrial de reserva.

Os neoliberais consideram que as Políticas Públicas Sociais são responsáveis pela crise que atravessa a sociedade. Friedman (1995), na sua obra *Capitalismo e Liberdade*, atribui ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual e aos acordos privados.

Este autor chama especial atenção para os riscos decorrentes da intervenção do Estado no âmbito social: “ (...) só há dois meios de coordenar as atividades de milhões. Um é a direção central, utilizando a coerção – a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica de mercado.” (Friedman, 1977, p. 87)

O principal tema tratado neste trabalho é a inovação dos programas de transferência de rendimento condicionada com ênfase nos efeitos do Programa Bolsa Família no Brasil. Entretanto, para que possamos discutir sobre este assunto, faremos uma breve abordagem histórica da segurança social, na Europa e América, até à implementação do Bolsa Família no Brasil.

Na antiga sociedade Romana, já existia uma forma de associação solidária que prestava serviços, exclusivamente, aos servos e clientes, no intuito de ajudar os

⁷ Palavra geralmente usada pelos franceses (Chesnais, 1996); para o mesmo período, os ingleses preferem utilizar a palavra gloriosos (Hobsbawm, 1996).

membros mais necessitados em determinado momento. Posteriormente organizaram-se sob a forma de confrarias onde implementaram a cobrança de taxas anuais para utilização, do depósito destas, pelos associados nos períodos de velhice, doença e outros acidentes sociais.

Segundo Martins (2002, p. 30) as confrarias eram: “as associações com fins religiosos, que envolviam sociedade de pessoas da mesma categoria ou profissão, tendo por finalidade objetivos comuns”.

Entretanto, alguns autores entendem que a segurança social surgiu na Inglaterra. Neste sentido, Tavares (2006, p. 38), refere que “o marco da criação da assistência social encontra-se na Inglaterra, em data de 1601, com a edição da Lei dos Pobres (Poor Relief Act), que regulamentou a instituição de auxílio e socorros públicos aos necessitados”.

Em 1883, na Alemanha, Otto Von Bismarck⁸ dá início à garantia social, instituindo o seguro doença, seguro contra acidentes de trabalho e, em 1889, cria o seguro por invalidez.

Conforme Martins (2002, p. 30):

“As leis instituídas por Bismarck tornaram obrigatória a filiação às sociedades ou entidades de socorros mútuos por parte de todos os trabalhadores que recebessem até 2.000 marcos anuais. A reforma tinha objetivo político: impedir movimentos socialistas fortalecidos com a crise industrial. Visava obter apoio popular, evitando tensões sociais.”

Novamente na Inglaterra, em 1897, iniciava-se o seguro obrigatório de acidentes de trabalho com a criação do *Workmen's Compensation Act*⁹. Na década seguinte, fora criado o sistema de assistência à velhice e pensões para pessoas com mais de setenta anos de idade, as quais recebiam as pensões independentemente de terem feito, ou não, contribuições.

Com todas estas transformações no âmbito social, os governos abriram espaço para incluir nas suas constituições os direitos sociais e previdenciários. Um dos primeiros países da América Latina a incluir a segurança social na sua constituição foi o

⁸ Otto Von Bismarck, o chanceler de ferro, foi o estadista mais importante da Alemanha do século XIX.

⁹ Responsabilidade do empregador por infortúnios, independentemente de culpa.

México em 1917, dois anos depois a Alemanha formaliza legalmente os direitos sociais e neste mesmo ano é criada a OIT (Organização Internacional do Trabalho).

Segundo Martins (2002, p. 29), com a criação da OIT houve várias convenções para discussão sobre previdência social:

“Tal órgão passou a evidenciar a necessidade de um programa sobre previdência social, aprovando-o em 1921. Várias convenções vieram a tratar da matéria, como a de n. 12, sobre acidentes de trabalho na agricultura, de 1921; a Convenção de n. 17 (1927) Sobre “indenização por acidente de trabalho e outras”.

Nos Estados Unidos da América, Franklin Roosevelt, no intuito de suavizar a crise económica que vinha desde o ano de 1929, implementa o *New Deal*¹⁰.

Na década de 40, em Inglaterra, o plano *Beveridge* unifica vários seguros sociais existentes e estabelece o princípio da universalidade e igualdade na proteção social.

Nas palavras de Martins (2002, p. 31):

“O Sistema Beveridge tinha por objetivos: (a) unificar os seguros sociais existentes; (b) estabelecer o princípio da universalidade, para que a proteção se estendesse a todos os cidadãos e não apenas aos trabalhadores; (c) igualdade de proteção; (d) tríplice forma de custeio, porém com predominância do custeio estatal.”

Mediante o histórico investigado, percebe-se que a segurança social, na Europa e na América, desfrutou de grandes mudanças evolutivas no intuito de satisfazer as necessidades da população. O Brasil, similarmente, comportou muitas transformações ao nível da segurança social, principalmente às reformas nas constituições Federais desde 1824 até à atualidade.

Em 1821 foi implementado no Brasil o primeiro modelo de Previdência Social.

¹⁰ O *New Deal* (“Novo Acordo” em português) foi um conjunto de medidas económicas e sociais tomadas pelo governo Roosevelt, entre os anos de 1933 e 1937, com o objetivo de recuperar a economia dos Estados Unidos da crise de 1929. Teve como princípio básico a forte intervenção do Estado na economia.

“O primeiro texto em matéria de previdência social no Brasil foi expedido em 1821, pelo ainda Príncipe Regente, Dom Pedro de Alcântara. Trata-se de um Decreto de 1º de outubro daquele ano, concedendo aposentadoria aos mestres e professores, após 30 anos de serviço, e assegurando um abono de ¼ (um quarto) dos ganhos aos que continuassem em atividade.” (Castro e Lazzari, 2007, p. 58)

Alguns anos a seguir, em 1824, foi introduzido na Constituição um artigo referente aos socorros públicos.¹¹ Na década de 90, com a Constituição de 1891, a reforma por invalidez e a pensão por morte foram atribuídas aos trabalhadores públicos e aos operários do arsenal da marinha do Rio de Janeiro.

Em 1923, no decorrer das grandes manifestações dos trabalhadores ferroviários foi criada a Lei Eloy Chaves¹², similar à criada por Bismarck, que instituiu a caixa de reforma e pensões para os ferroviários.

Até à década de 30, os sistemas previdenciários eram organizados pelas pessoas jurídicas. Após 1930 passaram a ser administrados por categorias profissionais segundo o modelo italiano. Neste modelo cada categoria profissional era autônoma e dividiam-se em três grupos: empregados, empregador e governo.

Em 1963, o Estado, com receio que as experiências reivindicativas dos trabalhadores urbanos se estendessem aos trabalhadores rurais, criou o Estatuto do Trabalhador Rural - já revogado - que instituiu o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL).

Draibe e Henrique (1988), identificam dois ciclos de reformas das políticas sociais brasileiras. O primeiro, nos anos 80, no panorama da instabilidade econômica e decurso de democratização; o segundo, nos anos 90, em que no contexto da estabilização econômica e das reformas institucionais avançam os processos de descentralização e participação, a organização dos fundos para o financiamento das políticas sociais, órgãos e conselhos estaduais e municipais.

Castro e Faria (1989), observa que, enquanto na década de oitenta, os impactos das políticas de ajustamento sobre o sistema de proteção social foram residuais, com o

¹¹ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. [...] XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos.

¹² A Lei Eloy Chaves, publicada em 24 de janeiro de 1923, consolidou a base do sistema previdenciário brasileiro.

aumento de gasto público e incorporação de novas clientelas pela Constituição de 1988¹³, a década de noventa caracterizou-se pela “negação da agenda universalista em determinadas áreas sociais, a focalização de programas e o constrangimento ao financiamento social”. (Costa, 2009, p. 695)

A década de 90 foi inaugurada pelo primeiro presidente eleito por via direta – Fernando Collor de Mello – após o fim do regime autoritário. A restrição do gasto social foi um dos pontos da estratégia de ajustamento para estabilizar a moeda, o que, no entanto, falhou. A partir do segundo semestre de 1992, com o *impeachment* do presidente no meio de um escândalo de corrupção, uma nova coligação política na Presidência da República permite relativa recuperação do financiamento social.

A estabilidade monetária após o Plano Real em 1994 proporcionou as circunstâncias para que as políticas de proteção social seguissem os seus processos de institucionalização. Mas se esse processo se dava paralelamente à entrada na agenda social das estratégias focalizadas nos pobres, porém as restrições de financiamento social e as reformas na proteção social permaneciam apenas no papel.

Em 1995, a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, com a participação de vários setores e organizações da sociedade, amplia a discussão da política de assistência social pautada em direitos. Entretanto, o Estado continuava como financiador da filantropia, retardando a assimilação da assistência social como política pública inserida no âmbito da segurança social. Ou seja, a institucionalização avançou ao nível do plano da descentralização política, mas não na oferta de serviços e benefícios como parte de um sistema, o que só se estabeleceu na década seguinte.

A introdução dos programas de combate à pobreza também caracterizou esse período; no entanto, não de forma integrada aos programas tradicionais da assistência social. Num contexto combinando democracia, pobreza e desigualdade, a década de 90 também mobilizou a sociedade civil através de movimentos em ação da cidadania contra a fome e pela visibilidade política das questões da fome e da pobreza.

A partir de 1995, já no Governo de Fernando Henrique Cardoso, e como parte de novas estratégias de enfrentamento à pobreza, o Conselho Nacional de Segurança

¹³ Um dos princípios básicos da Carta de 1988 é o de que a previdência solidária deve assegurar o sustento do trabalhador e da sua família quando ele não se puder manter, seja por doença, acidente, gravidez, prisão, morte ou velhice. Outra inovação foi a de tornar a Previdência Social um direito no âmbito da segurança social, junto com a saúde e a assistência.

Alimentar (CONSEA)¹⁴ já dissolvido, sendo criada a Comunidade Solidária, que procurava articular de forma descentralizada e através de parcerias com a sociedade civil, programas já existentes em diferentes ministérios para enfrentar a fome e a miséria.

Quando a crise financeira global de 1997 atinge o Brasil, a pobreza e a desigualdade persistiam junto ao avanço da legislação dos direitos sócio assistenciais. Os novos programas de combate à pobreza encontrariam uma ampla clientela, ou desprotegida ou distribuída entre os tradicionais programas assistenciais e os benefícios assistenciais conquistados após a Constituição de 1988. No entanto, até à década seguinte, diferentes programas e benefícios permaneceriam fragmentados e pulverizados em diferentes órgãos e níveis de governo, sem uma lógica nacional e sistêmica. Os primeiros programas de transferência condicionada de rendimento foram implementados no Distrito Federal (em Brasília – capital do Brasil), em 1995.

Em 1996, o Governo Federal lança o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil¹⁵ (PETI), com o objetivo de retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce e combinando transferência de rendimento com a participação numa jornada ampliada de estudos e atividades relacionadas. Todos esses programas eram dirigidos a famílias pobres com crianças ou adolescentes. No Brasil, segundo Britto (2005), a pressão internacional na criação dos programas de transferência condicionada de rendimento focalizados nos pobres foi menor do que no caso de outras *safety nets*¹⁶ na América Latina, como os fundos de investimento social. O Programa Bolsa-Escola Federal, que antecedeu o Bolsa Família, inspirou-se mais nas iniciativas locais já existentes do que no aconselhamento internacional e baseou-se inicialmente em financiamento governamental, sendo os recursos internacionais fornecidos somente mais tarde.

Na esfera dos direitos assistenciais, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi o principal benefício implementado na década de 90. Garantido constitucionalmente, consiste num salário mínimo mensal aos idosos com 65 anos ou mais, impossibilitados de prover a sua manutenção, e aos portadores de deficiência, incapacitados para a vida

¹⁴ Criado em 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), órgão de caráter consultivo, vinculado à Presidência da República e composto por nove ministérios e 21 representantes da sociedade civil.

¹⁵ O combate ao trabalho infantil foi ampliado em razão da inclusão do Bolsa Família no enfrentamento da violação de direitos. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entende que pobreza e trabalho infantil se relacionam mutuamente, sendo inviável a manutenção de dois programas de transferência de rendimentos separados.

¹⁶ *Safety nets* (As redes de segurança)

independente e o trabalho. Regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, a sua implementação foi iniciada em 1996.

Na década de 2000, mudanças significativas inauguram um novo ciclo da assistência social, num movimento que inicia timidamente no Governo Fernando Henrique Cardoso (Governo de FHC) e no Governo de Luís Inácio Lula da Silva (Governo Lula) se expande, mas ao mesmo tempo redireciona alguns processos anteriores. A tendência à ampliação da proteção social manifesta-se nas diretrizes do Plano Plurianual (PPA) de 2000- 2003, na introdução dos programas de transferência de rendimentos federais que logo depois seriam unificados no Programa Bolsa Família, na definição de dois tipos de proteção para o sistema assistencial, a básica e a especial, e no aumento dos recursos investidos nos programas assistenciais, aí incluídos os de transferência de rendimento com condicionantes.

A unificação dos programas federais de transferência de rendimento no Bolsa Família foi um dos primeiros passos para a racionalização da gestão dos programas contra a fome e a pobreza, o que viabilizaria a sua expansão nacional. Por sua vez, a formação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004, criou as condições organizacionais para a integração ou articulação entre os diferentes programas assistenciais. Com isso, passaram a uma gestão federal unificada as tradicionais ações da assistência social, os programas de transferência de rendimento com condicionalidades e uma parte de ações de segurança alimentar que se encontravam dispersas e fragmentadas em diferentes órgãos.

A Lei no 10.836, de 2004, criou o Bolsa Família, que reuniu, em uma só estratégia, os programas de transferências de rendimento do governo federal, especialmente o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), o Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde e o Auxílio-Gás, unificando a sua gestão e execução. A operacionalização do novo programa observou as mesmas características aplicadas anteriormente ao Bolsa Escola, ou seja, execução financeira no âmbito federal, por meio da Caixa Econômica e parceria com Estados e Municípios, responsáveis pelo cadastro e acompanhamento das famílias.

Ao longo da história, o sistema de proteção social no Brasil, no qual a segurança passou a ser organizada sob nova égide, criaram-se as condições necessárias à coletivização do seguro social, à ampliação dos direitos da população e ao rompimento da restrição que tornavam os serviços de políticas sociais uso exclusivo do cidadão contribuinte, ao mesmo tempo pudemos perceber que a estrutura executiva, responsável

por criar condições de viabilização dos referidos direitos caminhou de forma desequilibrada, dificultando a concretização dos seus avanços.

(...) Que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (Bobbio, 1992, p. 5).

4.1. SEGURANÇA SOCIAL

Do ponto de vista conceitual, a proteção social pode ser entendida a partir de diferentes perspectivas, sendo então necessário explicitar, com base na discussão feita por alguns autores, as referências conceituais que irão nortear a nossa análise.

Castel (2005), ao discutir a proteção social nas sociedades contemporâneas, fá-lo a partir de uma visão do seu surgimento e desenvolvimento histórico. Afirma que os sistemas de proteção social assumem diferentes características e configurações em cada período histórico. As suas distintas conformações vão depender dos tipos de riscos sociais identificados como mais ameaçadores à manutenção da ordem social, bem como dos arranjos político-sociais que cada sociedade adota para tentar preservar os seus vínculos sociais e evitar possíveis ruturas.

Assim, nas sociedades medievais, onde predomina a sociabilidade primária baseada na conjugação de interdependência comunitária e sujeição senhorial, a proteção dava-se fundamentalmente a partir da solidariedade rural e da caridade cristã. O maior risco social estava localizado na situação de pobreza extrema (miséria) e generalizada (indigência) e naquilo que os grupos dominantes entendiam como “vagabundagem”.

O fator religioso, ao naturalizar a pobreza concebendo-a como “vontade divina”, contribuía para amortecer as tensões sociais. Na modernidade pré-industrial, quando o feudalismo entra em decadência e se inicia a transição para o capitalismo moderno industrial surge o fenómeno da “indigência móvel” provocada pelo “desenraizamento social” e espacial no campo (Castel, 2005). Nesse caso, a maior fonte de perigo e risco à coesão social passa a ser identificada na figura dos considerados como “vagabundos” ou “vadios”.

A proteção social continua sendo sustentada basicamente na solidariedade familiar-comunitária. São sistemas de proteção que Castel (2005) denomina de “proteção próxima” ou de “dependência-proteção comunitária”. Afirmar ainda que, “[...] a segurança é garantida no essencial com base na pertença direta a uma comunidade e depende da força desses vínculos comunitários” (Castel, 2005, p. 17).

Alguns consideram que é nesse período que aparecem os primeiros ensaios de políticas sociais que consistiam na assistência aos “necessitados”, combinada com a repressão aos “vagabundos”. Com a afirmação do capitalismo moderno industrial, o Estado passa a ser o principal responsável pela proteção social. A expansão das relações mercantis fundadas na superexploração da classe trabalhadora e na ampliação da força de trabalho excedente irá produzir uma nova modalidade de pobreza – o pauperismo – agora como fenómeno de massa e mais concentrada geograficamente.

O pauperismo, o aprofundamento das desigualdades sociais e as primeiras revoltas operárias para fazer frente às condições degradantes de trabalho e de vida a que os operários foram submetidos, irão tornar mais evidentes as contradições e antagonismos da nova ordem social burguesa. Essa situação de tensão social coloca para as classes dominantes a necessidade de criar mecanismos de controlo e de regulação das forças de mercado para evitar possíveis fraturas sociais que coloquem em risco a sua existência.

É nesse período da história que, segundo Castel (1998), ocorre a “invenção do social”. O “social” seria o hiato entre a organização política, fundada no Estado de Direito que afirma formalmente a liberdade e a igualdade de todos, e a ordem económica (o mercado), que concretamente produz a desigualdade, a pobreza e a vulnerabilidade social.

Outros autores como, Pastorini (2007), Iamamoto e Carvalho (1991), também entendem a questão social associada necessariamente à ordem burguesa e ao desenvolvimento da sociedade capitalista na Europa durante o século XIX.

Pastorini (2007, p.16) afirma: “[...] a ‘questão social’ deve ser entendida como conjunto de problemáticas sociais, políticas e económicas que se geram com o surgimento da classe operária dentro da sociedade capitalista”. Nas palavras de Iamamoto (1991):

“A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário

político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (Iamamoto e Carvalho, 1991, p. 77).

Na concepção de Jaccoud (2009) a proteção social é entendida como: “... Um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”.

Os riscos sociais seriam aqueles causados basicamente por doenças, velhice, desemprego e morte. Porém, o autor considera que a proteção social pode se estender para além da cobertura aos riscos sociais mencionados, abrangendo o combate à pobreza, às desigualdades sociais, a equalização de oportunidades e a melhoria das condições sociais da população (Jaccoud, 2009).

Sposati (2009, p. 21) busca desvendar o sentido mais amplo e profundo da palavra “proteção” a partir da sua origem no latim: “*protectione*”. “*Protectione* supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, a sua alteração”. Enfatiza o caráter preservacionista da vida contido na ideia de proteção, o que supõe apoio, guarda, socorro e amparo, exigindo a sua vinculação à noção de segurança social e de direito social.

Outro aspeto importante considerado pela autora refere-se à dimensão preventiva e não só emergencial, que deve estar contida no conceito de proteção, quando se pensa no seu objetivo de enfrentar os riscos sociais, a partir da redução das fragilidades e vulnerabilidades a estes riscos.

O conceito de proteção social desenvolvido por Pereira (2007, p. 16) tem um sentido amplo, abarcando: a segurança social, o asseguramento (ou garantias à segurança social) e as políticas sociais. Na perspectiva defendida pela autora, a segurança é compreendida como “um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. Já o asseguramento está sujeito às regulamentações legais que garantem ao cidadão a segurança social como direito”.

As políticas sociais por sua vez são conceituadas nos seguintes termos: “ [...] constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à segurança

social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros”. (Pereira, 2007, p.127)

Nessa concepção, a proteção social, assim como a política social que a integra, não podem ser concebidas como tutela e nem estar sujeitas a arbitrariedades.

No final da década de 1990, no Brasil, começou o processo de implantação e desenvolvimento dos programas sociais de “Transferência de Rendimento” ou “Programas de Rendimento Mínimo”, de natureza compensatória e focalizada na pobreza, que dariam em 2003 origem ao “Programa Bolsa Família”. Esse assunto será abordado mais à frente nesta dissertação, com o objetivo de reunir elementos que permitam melhor situar o nosso objeto de estudo em relação a essa modalidade de política social, e esta, em relação ao conjunto do Sistema de Segurança Social do Brasil.

A grande desigualdade patrimonial e de rendimento e o elevado grau de pobreza remetem, na sua origem mais longínqua, à formação económico-social do Brasil, baseada na escravidão e no latifúndio. Permanentemente atualizada após a implantação do trabalho assalariado, essa realidade sobreviveu a vários períodos da nossa história económica e política. Chegou aos nossos dias sendo determinada, cada vez mais pelo binómio propriedade fundiária e capital financeiro (Filgueiras e Gonçalves, 2007)

De acordo com Araújo (2008), muitos autores utilizam vários termos para denominar significados idênticos para Políticas Sociais. Sendo assim, Proteção Social, Previdência Social, Segurança Social e Bem-estar Social designam os diversos programas governamentais de amparo a população nas situações de risco social ou em outros contextos de carências sociais. Entre os conceitos adotados, entende-se: a) Proteção Social é o conceito mais abrangente para designar todos os programas de iniciativa social; b) Previdência Social funciona como um seguro social, tem carácter contributivo e retributivo, c) Segurança Social abrange os conceitos e características da prevenção e proteção social, tendo como princípio a universalidade e abrangência das prestações sociais para todos os cidadãos.

5. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004) existia uma falta geral de coordenação entre os programas de transferência de rendimento existentes no Brasil. Cada programa tinha um núcleo administrativo, uma forma específica de selecionar os beneficiários e distribuir os recursos, o que acabava por gerar desperdício de recursos e programas concorrentes e sobrepostos.

O PBF foi lançado pelo governo em 2003 e instituído no ano seguinte pela Lei nº 10.836 com intuito de organizar quatro programas de transferência de rendimento que já existiam: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação. Na **TABELA 3** apresenta-se um resumo dos benefícios e da elegibilidade dos programas remanescentes que originou o PBF.

TABELA 3: Benefícios Financeiros e Elegibilidade

Programas	Legislação	Elegibilidade	Benefícios Financeiros
Bolsa Escola	Lei nº 10.219 de 11/04/2001, e Decreto nº 4.313, de 24/07/2002	Rendimento familiar mensal até R\$ 90,00 por pessoa, com crianças de 6 a 15 anos	R\$ 15,00 – benefício mensal por criança, até ao limite de R\$ 45,00
Bolsa Alimentação	MP nº 2.206-1, de 6/09/2011, e Decreto nº 3.934, de 20/09/2001	Gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses em risco nutricional	R\$15,00 – benefício mensal até ao limite de R\$ 45,00
Auxílio Gás	MP nº 18, de 28/12/2001, e Decreto nº 4.102, de 24/01/2002	Rendimento familiar mensal até meio salário mínimo por pessoa	R\$7,50 – benefício mensal pago bimestralmente (R\$ 15,00 a cada dois meses
Cartão Alimentação	Lei nº 10.689, de 13/06/2003 e Decreto 4.675, de 16/04/2003	Rendimento familiar mensal até meio salário mínimo por pessoa	R\$50,00 – benefício mensal pago à família

Fonte: SENARC/MDS (2008)

De acordo com Sant'Ana (2007), a articulação do PBF está em torno de três pontos: unificação dos quatro programas de transferência de rendimento que existiam

em 2002 e que não eram coordenados entre si; a questão dos condicionantes e o cumprimento deles por parte das famílias; e a parceria entre as três esferas de Governo (Municipal, Estadual e Federal).

O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de agosto de 2014, 13.963.137 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 169,90. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.372.369.287 no mês. (Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS)

5.1. O QUE É O BOLSA FAMÍLIA E A QUEM SE DESTINA?

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de rendimento que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o Brasil. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com rendimento familiar *per capita* inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de rendimento, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de rendimento promove o alívio imediato da pobreza; os condicionantes reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo a que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Podem fazer parte do Bolsa Família: as famílias com rendimento até R\$ 77,00 por pessoa, por mês; as famílias com rendimento entre R\$ 77,01 a R\$ 154,00 por pessoa, por mês, e que tenham crianças e adolescentes com idade entre zero a 16 anos incompletos, gestantes ou nutrizes (mãe que está amamentando); as famílias com rendimento entre R\$ 0,00 a R\$ 154,00, por pessoa, por mês, e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos; famílias que atendem os critérios do programa e estão inscritas noutros programas federais.

5.2. COMO FUNCIONA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA?

O Bolsa Família é executado pelos Municípios. Cabe à prefeitura realizar o cadastro das famílias, por meio do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo

Federal. A seleção das famílias, no entanto, é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do programa. O levantamento do dinheiro é feito com cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher¹⁷. O valor atribuído depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e do seu rendimento. Há benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam.

A gestão do programa instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004 é descentralizada e compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As entidades federais trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução.

5.3. “CADASTRO ÚNICO”: INSTRUMENTO DE COLETA E GESTÃO DE DADOS DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

A seleção das famílias para o Bolsa Família é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de coleta e gestão de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixo rendimento existentes no Brasil. Com base nesses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício. No entanto, o “cadastro” (registro) não implica a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício.

O Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixo rendimento, entendidas como aquelas que têm rendimento mensal até meio salário mínimo por pessoa ou rendimento mensal total até três salários mínimos. O Cadastro Único permite conhecer a

¹⁷ Uma das questões fundamentais do programa é a emissão do cartão, prioritariamente, em nome da mulher, pois em sua maioria, os homens têm maior índice de alcoolismo, drogadicção, e até mesmo violência familiar. Com isso, as mulheres, se tornaram mais independentes dos maridos e nas tomadas de decisões, sentindo-se livres para pensar em divórcio quando submetidas à violência, como explica a Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello. (*site*: <http://blog.planalto.gov.br>)

realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.

O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados recolhidos no Cadastro Único. A partir daí, o poder público pode formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas.

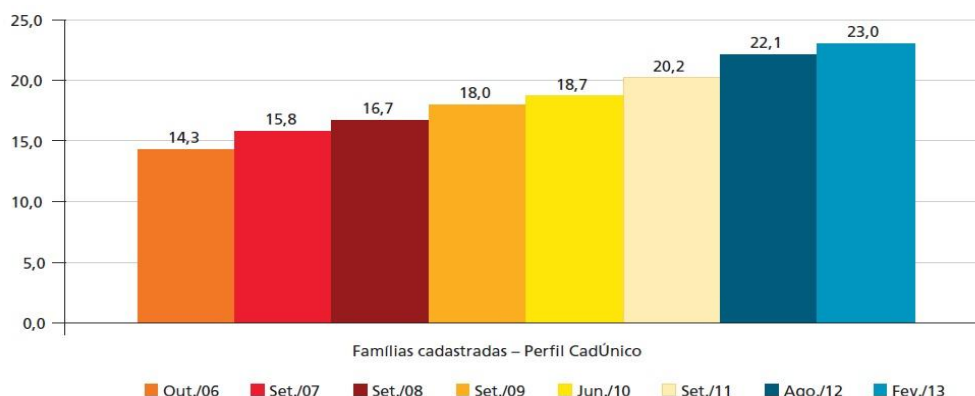
O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. As suas informações podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais.

Famílias com rendimento superior a meio salário mínimo também podem ser “cadastradas” (registradas), desde que a sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público nas três esferas do Governo (Municípios, Estados e União).

No mês de junho de 2014, existiam 28.227.088 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 86.781.675 pessoas “cadastradas” (registradas). A distribuição das famílias “cadastradas” (registradas) conforme o rendimento *per capita* mensal declarado aponta que 14.049.523 possuem rendimento *per capita* familiar até R\$ 70,00; 19.363.508 possuem rendimento *per capita* familiar de até R\$ 140,00; 24.794.350 possuem rendimento *per capita* até meio salário mínimo.

No **GRÁFICO 4**, é possível visualizar a evolução do número de “cadastros” (registros) desde o período em que se consolidou o processo de atualização cadastral.

GRÁFICO 4: Evolução do Número de Famílias com Rendimento Familiar *per capita* Até Meio Salário Mínimo no Cadastro Único. (Em milhões)



Fonte: SENARC/MDS.

A progressiva qualidade das informações do CadÚnico pode ser observada a partir da análise de indicadores relativos a “cadastros” (registros) válidos e atualizados ao longo do tempo. Estes são dois conceitos importantes para avaliar o grau de conclusão e atualização da base do CadÚnico, e são acompanhados mensalmente pela Secretaria Nacional de Rendimento de Cidadania (SENARC)/MDS.

5.4. TIPOS DE BENEFÍCIOS

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de rendimento com condicionalidades, que atende famílias pobres (rendimento mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154) e extremamente pobres (rendimento mensal por pessoa até R\$ 77). Ele possui vários tipos de benefícios, utilizados para integrar a parcela mensal que os beneficiários recebem.

Esses benefícios são baseados no perfil da família registrado no Cadastro Único. Entre as informações consideradas, estão: o rendimento mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes até os 17 anos, além da existência de gestantes. A regulamentação do Programa estabelece os seguintes tipos de benefícios¹⁸:

Benefício Básico: Concedido às famílias em situação de extrema pobreza. O valor desse benefício é de R\$ 77,00 mensais, independentemente da composição e do número de membros do agregado familiar.

¹⁸ Fonte: *site* do MDS.

Benefício Variável de 0 a 15 anos: Destinado a famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham na sua composição, gestantes, nutrízes (lactantes), crianças e adolescentes de zero a 16 anos incompletos. O valor mínimo é de R\$ 35,00 e cada família pode acumular até cinco benefícios, ou seja, R\$ 175,00.

Benefício Variável à Gestante: Concedido às famílias que tenham gestantes na sua composição. Consiste no pagamento, no valor de R\$ 35,00, em nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até ao nono mês. A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.

Benefício Variável Nutriz (lactantes): Concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses na sua composição. Pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, no valor de R\$ 35,00 a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até ao sexto mês de vida.

Observação: Os benefícios variáveis acima descritos são limitados a 5 (cinco) por família, mas todos os integrantes da família devem ser registados no Cadastro Único.

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: Destinado a famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham na sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício é de R\$ 42,00 e cada família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 84,00.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza: Transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (rendimento mensal por pessoa até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de rendimento da extrema pobreza. Os valores do benefício variam em razão do cálculo realizado a partir do rendimento *per-capita* da família e do benefício já recebido no PBF.

As famílias em situação de extrema pobreza podem acumular o benefício Básico, o Variável e o Variável Jovem, até ao máximo de R\$ 336,00 por mês. Como também, podem acumular 1 (um) benefício para Superação da Extrema Pobreza. Se o município tem programas próprios de transferência de rendimento, pode somar esforços com o Governo Federal para ampliar a base de atendimento dos seus programas e, dessa forma, ampliar o valor máximo dos benefícios para as famílias atendidas.

5.5. ACESSO DAS FAMÍLIAS AO PROGRAMA

Além de entender que os valores recebidos pelas famílias do PBF podem variar, é importante saber que o Cadastro Único é um banco de dado mais amplo e que dá acesso a outros programas e políticas sociais do Governo Federal, não apenas ao Programa Bolsa Família. Assim, nem todas as famílias “cadastradas” (registadas) são beneficiárias do Bolsa Família.

Serão habilitadas a entrar no Programa Bolsa Família as famílias: com registros atualizados nos últimos 24 meses; com rendimento mensal por pessoa menor ou igual ao limite de extrema pobreza (R\$ 77,00); e com rendimento mensal por pessoa entre os limites de extrema pobreza e pobreza (R\$ 77,01 e R\$ 154,00), desde que possuam crianças e/ou adolescentes de 0 a 17 anos na sua composição.

5.6. OS CONDICIONANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Os Condicionantes são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias aos seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar a receber o benefício. Por outro, os condicionantes responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Na área da saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e as gestantes e/ou nutrizes (lactantes) devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê.

Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

Na área de assistência social, crianças e adolescentes até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

O poder público deve fazer o acompanhamento da gestão do programa para identificar os motivos do não cumprimento dos condicionantes. A partir daí, são implementadas ações de acompanhamento das famílias em incumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social.

A família que encontra dificuldades em cumprir as condições deve, além de procurar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), ou a equipa de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas.

Esgotadas as situações de reverter o incumprimento das condições, a família pode ter o benefício do Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado. Todas as informações relacionadas com os condicionantes das famílias podem ser encontradas no Sistema de Condicionantes do Programa Bolsa Família (SICON).

TABELA 4: Condicionantes do PBF

PÚBLICO ACOMPANHADO		DATA
Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	14.447.143	11/2013
Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	2.999.874	11/2013
Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	11.845.101	12/2013
RESULTADOS DO ACOMPANHAMENTO		
Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	13.560.430	11/2013
Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos)	2.495.339	11/2013
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos – 85%)	12.921.216	11/2013
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos – 85%)	639.244	11/2013
Total de beneficiários com frequência acima da exigida (16 e 17 anos – 75%)	2.299.126	11/2013
Total de beneficiários com frequência abaixo da exigida (16 e 17 anos – 75%)	196.213	11/2013
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	886.713	11/2013
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (16 e 17 anos)	504.535	11/2013

anos)		
Total de famílias acompanhadas pela saúde	8.698.858	12/2013
Total de gestantes acompanhadas	198.727	12/2013
Total de gestantes com pré-natal em dia	196.606	12/2013
Total de crianças acompanhadas	5.108.200	12/2013
Total de crianças com vacinação em dia	5.039.837	12/2013
Total de crianças com dados nutricionais	4.386.080	12/2013
Total de famílias não acompanhadas pela saúde	1.882.480	12/2013
REPERCURSÕES POR DESCUMPRIMENTO DOS CONDICIONANTES		
Total de repercussões por descumprimento dos condicionantes (PBF saúde e educação)	434.894	03/2014
Total de advertência	246.042	03/2014
Total de bloqueio	93.869	03/2014
Total de suspensão e retirada (Port. 251/12)	0	03/2014
Total de cancelamentos	407	03/2014
Total de repercussões por descumprimento das condicionantes (BVJ)	162.454	03/2014
Total de advertência	76.471	03/2014
Total de suspensão	45.433	03/2014
Total de cancelamento	101	03/2014
Total de bloqueio	40.449	03/2014
RECURSOS ONLINE		
Total de recursos cadastrados e avaliados	63.602	11/2013
Total de famílias com recursos avaliados e deferidos	55.252	11/2013
Total de famílias com recursos avaliados e indeferidos	63.602	12/2013
Total de famílias com recursos não avaliados	1.777	11/2013
ACOMPANHAMENTO FAMILIAR		
Total de famílias com registro de acompanhamento familiar no Sistema de Condicionantes	198.229	02/2014
Total de municípios que utilizam o acompanhamento familiar do Sistema de Condicionantes (SICON)	3.592	02/2014

Fonte: MDS.

Em relação aos condicionantes, o acompanhamento da frequência escolar, com base no segundo semestre finalizado em novembro de 2013, atingiu o percentual de 93,86%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 13.560.430 alunos acompanhados em relação ao público de 14.447.143 alunos com perfil para

acompanhamento. Para os jovens entre 16 e 17 anos que recebem o Benefício Vinculado ao Adolescente (BVJ), o percentual de acompanhamento da frequência escolar exigida foi de 83,18%, resultando em 2.495.339 jovens acompanhados de um total de 2.999.874 jovens inscritos no BVJ. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência até ao mês de dezembro de 2013, atingiu 73,44 %, percentual equivalente a 8.698.858 famílias de um total de 11.845.101 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) faz o acompanhamento dos condicionantes do Bolsa Família de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Nos municípios, o acompanhamento deve ser feito inter-setorialmente entre as áreas de saúde, educação e assistência social.

Com o objetivo de supervisionar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa, responsabiliza-se o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela procura ativa das famílias mais vulneráveis identificando, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

O acompanhamento dos condicionantes acontece de acordo com calendários previamente acordados pelas áreas envolvidas. Os calendários definem os períodos em que os municípios devem realizar o acompanhamento das famílias e os registros das informações relativas a cada condição. Todas as informações devem constar nos seus respectivos sistemas informatizados.

5.7. GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A gestão descentralizada é uma forma de gestão que permite que União, estados, Distrito Federal e municípios compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão do Bolsa Família, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e à exclusão social. Essa forma de cooperação está prevista na Constituição Federal.

As entidades federais, em conjugação de esforços, pactuam o desafio de conduzir a implementação dessa política de transferência direta de rendimento com condicionantes, sendo parceiros efetivos, corresponsáveis pela implementação e controle do Bolsa Família e do Cadastro Único.

O desafio é articular os diversos agentes políticos em torno da promoção e inclusão social das famílias beneficiárias. Para isso, deve ser estabelecido um modelo de gestão compartilhada, com competências específicas para cada uma das entidades federais.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem um instrumento que mede a qualidade de gestão do Bolsa Família em níveis estadual e municipal. Trata-se do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse índice leva em conta a eficiência na gestão do Programa, e as informações são utilizadas pelo MDS para a distribuição de recursos para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e dos municípios.

Procurando o aperfeiçoamento dos processos desta gestão descentralizada, o Ministério desenvolveu o Plano de Acompanhamento da Qualidade da Gestão Municipal. Com base no IGD, alguns municípios têm sido selecionados para receber visita técnica multidisciplinar do MDS, com acompanhamento da respectiva coordenação estadual.

O objetivo é construir um amplo diagnóstico sobre a gestão municipal e propor providências a serem tomadas para resolver os problemas detectados. Esses instrumentos podem ser utilizados por todos os municípios que procuram soluções para problemas de gestão semelhantes. Quando bem executadas, essas ações ajudam a melhorar a qualidade da gestão, proporcionando mais recursos do IGD para serem reaplicados pelo município nos processos de gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único.

5.8. CONTROLO SOCIAL E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no supervisionamento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania.

O Controle Social do Bolsa Família é realizado por meio das Instâncias de Controle Social (ICS), instituídas formalmente pelo municípios no ato de adesão ao Programa, garantindo aos cidadãos espaço para o seu acompanhamento e procura assegurar os interesses da sociedade. É uma parceria entre Estado e sociedade que possibilita compartilhar responsabilidades e proporciona transparência às ações do

poder público, procurando garantir o acesso das famílias mais pobres à política de transferência de rendimento.

As ICS do Programa Bolsa Família devem atuar no acompanhamento de todos os componentes do Programa e do Cadastro Único para Programas Sociais, a Gestão de Benefícios, os Condicionaisismos, a Fiscalização e as oportunidades de desenvolvimento das capacidades das famílias desenvolvidas ou articuladas pelo município e os Programas Complementares.

O Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) desenvolve documentos com informações sobre a estruturação, o funcionamento e a atuação das ICS, procurando subsidiar ferramentas da gestão municipal. Elabora também formações para gestores e conselheiros, com o objetivo de fortalecer e melhorar a articulação entre o governo e a sociedade, no acompanhamento do Bolsa Família.

As publicações “Exercendo o Controle Social do PBF” (Dezembro de 2010) e “Atuação das Instâncias de Controlo Social” (Setembro de 2010) estão disponíveis na Biblioteca do Bolsa Família, assim como os “Vídeos de Capacitação para Conselheiros”. Pelo Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) é possível aceder às informações cadastrais das ICS do PBF, por meio do aplicativo Informações dos Municípios. Os Guias de Navegação, principalmente dos Aplicativos de Adesão Municipal e Estadual, contribuem para a utilização do Sistema.

A fiscalização é uma forma de controlo que visa garantir eficiência, eficácia, efetividade e transparência na gestão do Bolsa Família. Dessa forma, é assegurado que os benefícios cheguem às famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do Programa, em conformidade com as normas vigentes.

Qualquer cidadão pode participar da fiscalização do Bolsa Família. Denúncias de possíveis irregularidades podem ser feitas pelo telefone ou por meio de formulário eletrónico. A Consulta Pública – Benefícios é um instrumento transparente e eficaz aberto ao público, com pesquisas ao nível municipal.

Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desenvolve ações de fiscalização *in loco* e à distância com base no cruzamento de dados do Cadastro Único para Programas Sociais. Enquanto isso, outras ações são desenvolvidas pelas Instancias de Controlo Social do Bolsa Família (ICSs), que devem acompanhar as atividades desenvolvidas pelo gestor municipal.

As auditorias e ações de fiscalização são realizadas também pelas instituições de controlo interno e externo do Poder Executivo, que compõem a Rede Pública de

Fiscalização (RPF): Ministérios Públicos Federal, Estaduais e do Distrito Federal, Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).

O trabalho conjunto dessas instituições, integrado ao do MDS, tem como objetivo fortalecer a supervisão e o controle das ações voltadas à execução do Bolsa Família. Todo esse processo é realizado sem que cause qualquer interferência na autonomia e competência de cada uma das instituições.

5.9. FORMAÇÃO DOS TÉCNICOS DO BOLSA FAMÍLIA

Em parceria com os estados e o Distrito Federal, a Secretaria Nacional de Rendimento de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) promove ações de formação e disseminação de informações para os profissionais que atuam na gestão e na implementação do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único).

Com isso, os principais objetivos da SENARC são: capacitar estados, municípios, Instâncias de Controle Social (ICS) e parceiros, priorizando informações sobre instrumentos normativos, sistemas e procedimentos operacionais; apoiar ações de capacitação específicas dos estados, direcionadas a questões institucionais e operacionais do Bolsa Família e do Cadastro Único e planejar e executar formações continuadas.

A estratégia de formação desenvolvida pela SENARC leva em consideração a complexidade do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único e as necessidades de ambientar e preparar os atores envolvidos nos seus processos de gestão e operacionalização. As atividades são realizadas presencialmente e/ou à distância, e os materiais de apoio – como apresentações, vídeos e manuais – são disponibilizados pela SENARC.

O atendimento da SENARC às procuras de apoio às formações dos municípios é feito por meio das Coordenações Estaduais do Bolsa Família. Assim, os municípios devem encaminhar as solicitações de informações e formação a essas instâncias, que fazem análise e atendimento e enviam a esta secretaria (SENARC) uma solicitação de apoio técnico às formações descentralizadas. Para isso, as Coordenações Estaduais devem utilizar um formulário-padrão.

Porém, não só a equipa técnica que participa do PBF está direccionada a formações, mas também, os integrantes das famílias que fazem parte do Bolsa Família e que os seus municípios proporcionem cursos que podem levar a criação de uma nova profissão e aumento de rendimento, como palestras elucidativas sobre os seus direitos e deveres como cidadãos.

6. O BOLSA FAMÍLIA E A ECONOMIA

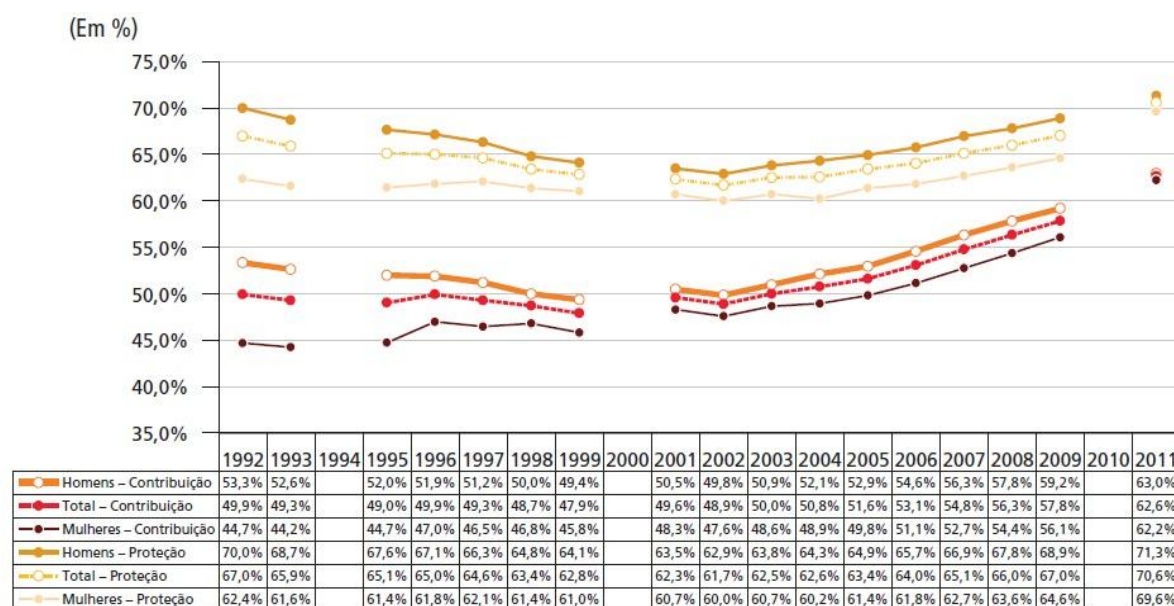
Os gastos sociais do governo, em especial as transferências de Previdência e Assistência Social, têm recebido grande atenção nos últimos anos. Por um lado, os debates de cunho fiscais destacam o crescimento destas transferências – tanto em valores reais quanto em Percentual do Produto Interno Bruto (PIB) – como motor do aumento dos gastos correntes do Estado (Santos, 2010; Ribeiro, 2010). Por outro lado, há consenso acerca da importância das transferências sociais – principalmente do Programa Bolsa Família – para a redução da pobreza e da desigualdade social (Soares *et al.*, 2009; Soares *et al.*, 2010; Hoffmann, 2013).

Muitos autores sustentam a hipótese de que as transferências sociais voltadas para os mais pobres – particularmente as do Programa Bolsa Família – cumprem uma função importante para a dinâmica macroeconômica brasileira, além de contribuírem para a redução da pobreza e desigualdade.

6.1. A EVOLUÇÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA E OS COMPONENTES CONTRIBUTIVOS E SEMICONTRIBUTIVOS DA SEGURANÇA SOCIAL BRASILEIRA

Após um longo período de quedas consecutivas na taxa de cobertura previdenciária dos trabalhadores ativos (ocupados que se autodeclaram contribuintes da Segurança Social), passou-se a observar uma tendência clara de reversão desta tendência negativa, ainda que o indicador agregado tenha sempre ocultado diferenças de gênero marcantes. Entre 1992 e 2002, a proporção de contribuintes diminuiu para os homens, comprometendo assim o resultado global (já que os homens dominam entre os ativos), mas entre as mulheres a tendência foi de clara expansão desta relação entre contribuintes e ativos. As mulheres mantiveram essa tendência ao longo de todo o período considerado (1992-2011), sendo acompanhadas pelos homens a partir de 2003 (**GRÁFICO 5**). Em termos agregados, a proporção de contribuintes avançou de maneira consistente no período 2003-2011: partindo-se de 2002, ano em que se observou o pior resultado da série considerada, a cobertura social aumentou em 14,5 pontos percentuais (p.p.), chegando a 59,6% em 2011 – melhor resultado da série.

GRÁFICO 5: Taxas de Contribuição e de Proteção Previdenciária da População Ativa de 16 aos 59 anos, Segundo o Sexo (1992-2011)



Fonte: PNAD/IBGE (vários anos).

Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: exclusive áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

O resultado desse segmento, que representa a maioria dos trabalhadores ativos, compensa o comportamento inexpressivo ou errático de alguns grupos (como o de Empregadores, cuja cobertura cai do início da série harmonizada até 2008, quando começa a dar sinais de recuperação) e se soma ao bom desempenho recente de outros. O grupo dos trabalhadores por conta-própria, por exemplo, desde 2003 esboça uma recuperação de sua taxa de cobertura. Entre os “trabalhadores domésticos”¹⁹, a taxa de cobertura previdenciária aumentou na primeira parte da série (1992-1999), manteve-se praticamente estável no quinquênio seguinte (2001-2005) e desde 2006 parece experimentar uma nova expansão dos seus valores.

Para além dos efeitos diretos sobre o segmento do mercado de trabalho vinculado aos setores mais estruturados da economia brasileira, a melhoria do cenário económico e a resposta positiva do mercado de trabalho formal também favoreceram a

¹⁹ Considera-se trabalhador doméstico aquele maior de 18 anos que presta serviços de natureza contínua (frequente, constante) e de finalidade não-lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas. Assim, o traço diferenciador do emprego doméstico é o caráter não-económico da atividade exercida no âmbito residencial do empregador. (Portal Ministério do Trabalho e Emprego – MTE).

redução da “informalidade previdenciária” por meio do aumento do rendimento real médio no país. O aumento do nível de emprego observado nos últimos anos, embora muito associado à ocupação registrada no contrato de trabalho, pressionou o aumento do rendimento do trabalho, mesmo entre os informalmente ocupados (**GRÁFICO 6**).

Há que considerar ainda os efeitos multiplicadores do crescimento económico sobre a economia como um todo, dadas as conhecidas interações entre os setores formal e informal da economia, fenómeno que também pode ter contribuído para a melhoria da capacidade contributiva de empregados informais e trabalhadores por conta própria. O resultado disto é que para além do aumento dos trabalhadores com contrato, houve uma redução dos trabalhadores sem contrato de trabalho.

GRÁFICO 6: Evolução do Rendimento Real Médio, Segundo Posições de Ativos (1992-2011)



Fonte: Série Histórica IBGE-INPC; PNAD 1992-2011.

Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: exclusive áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

De modo geral, portanto, pode-se dizer que na primeira metade dos anos de 1992 a 2011, houve uma ligeira retração na taxa de contribuição previdenciária total, determinada por uma diminuição na proporção de contribuintes entre empregados, trabalhadores por conta própria e empregadores, bem como por uma redução no contingente de inscritos nos seguros. Na segunda metade destes anos, o abrandamento no ritmo de queda do volume de inscritos nos seguros, associado à expansão da formalização previdenciária entre empregados e trabalhadores por conta própria, explica

a recuperação do indicador global de proteção previdenciária a partir de 2003. Ressalte-se que, apesar desta redução na quantidade absoluta de inscrição na segurança social, a relevância da Previdência Social brasileira para a proteção dos trabalhadores rurais (principalmente daqueles atuando na agricultura familiar) segue incontestável. Uma evidência disso é o fato de que a proteção previdenciária rural – definida neste contexto pela região censitária do local de moradia e não pela natureza da atividade laboral desempenhada pelo trabalhador –, segue elevada e bastante superior à urbana, apesar de uma ligeira tendência de queda observada desde 1992. Por um lado, a queda no contingente de inscritos na segurança social tem forçado a baixa do indicador de proteção; por outro lado, especialmente no período de 2003 a 2011, a redução da informalidade entre os trabalhadores agrícolas tem servido para neutralizar, ao menos parcialmente, esta tendência. Os dados do último Censo Demográfico, relativos a julho de 2010, permitem a quantificação desta percepção (**TABELA 5**).

TABELA 5: Proporção de Protegidos e Desprotegidos Com e Sem Capacidade Contributiva (CC), Segundo Faixas do Rendimento Domiciliar *Per Capita* – Brasil (2010) (Em %)

Linha de Referência	Valor das Faixas	Protegidos Contribuintes (RGPS e RPPS)		Protegidos Não Contribuintes ¹		Desprotegidos com CC		Desprotegidos sem CC	
		Frequência	Frequência Acumulada	Frequência	Frequência Acumulada	Frequência	Frequência Acumulada	Frequência	Frequência Acumulada
Contribuição Previdenciária Mínima	R\$ 0,00 a R\$ 25,24	0,0	0,0	1,9	1,9	0,0	0,0	1,0	1,0
PBF-Probreza Extrema	R\$ 25,25 a R\$ 69,99	0,2	0,2	8,7	10,7	0,0	0,0	6,0	7,1
BPC-LOAS	R\$ 70,00 a R\$ 127,49	1,2	1,4	13,4	24,1	1,3	1,4	13,3	20,4
PBF-Probreza	R\$ 127,50 a R\$ 139,99	0,8	2,2	3,0	27,1	1,0	2,4	3,0	23,4
Linha de pobreza convencional (1/2 SM)	R\$ 140,00 a R\$ 254,99	7,9	10,0	19,9	47,0	10,3	12,7	26,8	50,3
Demais faixas de RDPC	R\$ 255,00 ou mais	90,0	100,0	53,0	100,0	87,3	100,0	49,7	100,0
Total	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração: SPS/MPS.

Nota: Inclui segurados especiais e beneficiários não contribuintes.

No primeiro grupo (desprotegidos com capacidade contributiva), praticamente todos possuem RDPC (Rendimento Domiciliar *Per Capita*) superior à contribuição mínima mensal (R\$ 25,50 estipulados para os contribuintes voluntários da segurança social, valor que corresponde a 5,0% do salário mínimo brasileiro vigente em julho de

2010) e ao limite do rendimento do PBF para a identificação dos cidadãos vivendo em pobreza extrema (R\$ 70,00); 1,3% possuem RDPC inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo (julho de 2010), critério imprescindível para o recebimento do BPC-LOAS; cumulativamente, 2,3% possuem RDPC inferior ao limite do rendimento do Programa Bolsa Família para a identificação dos cidadãos vivendo em situação de pobreza (R\$ 140,00); e, finalmente, 12,7% estão abaixo da linha de pobreza mais comumente utilizada no Brasil, definida em $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo mensal *per capita*. No segundo grupo (desprotegidos sem capacidade contributiva), evidentemente mais vulnerável, estas proporções assumem, respectivamente, os valores acumulados de 1,0%, 7,1%, 20,4%, 23,4% e 50,3%. Mantido esse cenário, a estimativa de potenciais futuros contribuintes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) assume contornos um pouco mais conservadores, capazes de refletir mais adequadamente as restrições financeiras com as quais se defrontam os trabalhadores que se encontram à margem da Previdência Social.

O público de segurados potenciais do RGPS, dos quais se poderia esperar mais fortemente a adesão às ações de incentivo à formalidade previdenciária, pode não se aproximar tanto do contingente de desprotegidos com rendimento igual ou superior ao salário mínimo, uma vez que o seu rendimento familiar pode ser insuficiente para financiar, ao mesmo tempo, o sustento dos moradores do domicílio e a cotização previdenciária de um ou mais dos seus membros. Além disso, há que lembrar que, muito embora os dados do Censo representem um retrato dos rendimentos habituais percebidos por estes indivíduos, os trabalhadores informais sofrem mais frequentemente com a volatilidade do seu rendimento, o que também dificulta a sua adesão a qualquer programa que exija regularidade de contribuições financeiras.

6.2. EFEITOS MACROECONÓMICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Apesar da importância das transferências, os seus efeitos macroeconômicos sobre o consumo e a produção não foram estudados com a devida profundidade. Afinal, as transferências sociais representam uma fonte de rendimento das famílias que é utilizada na aquisição de bens e serviços, no pagamento de impostos e contribuições e retida sob a forma de poupança.

Tais transferências entram assim no “fluxo circular de rendimento”, onde o impulso dado às despesas de consumo das famílias estimula a produção dos setores de

atividades, que, por sua vez, incrementa o lucro das empresas e a remuneração do trabalho, retornando para as famílias e reiniciando o ciclo económico.

Nesse processo, a transferência inicial de recursos pode beneficiar também outros tipos de famílias, especialmente aquelas com trabalhadores ocupados nos setores que possuem maior peso na estrutura de consumo das famílias que receberam a transferência inicial.

Pesquisas realizadas para o Brasil a partir do estudo do “fluxo circular de rendimento” em geral utilizam uma desagregação limitada dos diferentes tipos de famílias e/ou não discriminam com detalhe as diferentes fontes de rendimentos (Zylberberg, 2008; Azzoni *et al.*, 2007; Cury e Leme, 2007; Grijo, 2006; Mostafa, Souza e Monteiro, 2010). Em vários trabalhos, a incidência é dada nos efeitos regionais e redistributivos das transferências, com pouca ênfase nos efeitos sobre o rendimento e o consumo. Por fim, as últimas pesquisas disponíveis utilizam uma estrutura desatualizada do consumo e da distribuição de rendimentos das famílias, baseando-se nos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2002-2003 e obtendo algum tipo de atualização a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (Neri, Vaz e Souza, 2013)

O conjunto de variáveis autónomas – isto é, cujo volume de despesa independente do rendimento do seu beneficiário – determina as contas exógenas do sistema. Exemplos típicos são o consumo e as transferências sociais do governo, os investimentos e as importações e exportações. O restante das contas faz parte do grupo de contas endógenas, isto é, cuja despesa depende do rendimento recebido. Exemplos típicos são o consumo das famílias, a recolha de impostos, as vendas no mercado interno e o rendimento dos fatores. Os “vazamentos” referidos na **FIGURA 1** são os fluxos das contas endógenas para as exógenas. São eles que permitem o restabelecimento do equilíbrio após o impulso inicial dado por um gasto autónomo. Um exemplo é a poupança das famílias: quanto maior a poupança, menor será a fração de rendimento que retorna ao sistema e estimula a produção das atividades e a remuneração dos fatores.

A **FIGURA 1** mostra o fluxo circular simplificado resultante da expansão de uma transferência do governo. O seu efeito direto é aumentar o rendimento das famílias. Parte deste aumento transforma-se em consumo, e outra parte escapa do sistema (poupança e impostos diretos). A parte destinada ao consumo inicia uma série de efeitos

para a redução da desigualdade. Isto ocorre porque a maior parte das demais despesas do governo possui impacto direto sobre a produção, enquanto as transferências do PBF são primeiramente aplicadas no rendimento das famílias e só posteriormente influenciam a produção das atividades económicas.

Os dados foram complementados com informações de publicações e registros administrativos do governo para separar o montante destinado para cada tipo de transferência (**TABELA 6**). Os efeitos multiplicadores foram calculados para sete transferências: os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Seguro Desemprego, do Abono Salarial do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e, saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

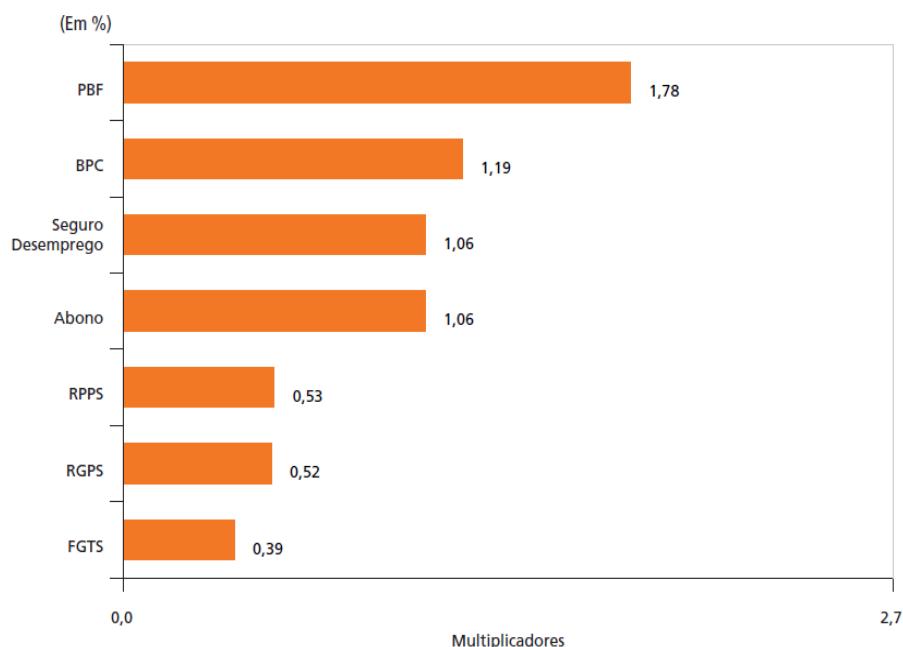
TABELA 6: Transferências Sociais do Governo - Brasil (2009)

Tipo	Nome	Valor em 2009	
		Absoluto (R\$ bilhões)	Relativo (% do PIB)
Assistência Social	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	18,7	0,6
Assistência Social	Programa Bolsa Família (PBF)	12,5	0,4
Previdência Social	Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	199,2	6,1
Previdência Social	Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)	134,2	4,1
Outras transferências	Abono salarial	7,6	0,2
Outras transferências	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	54,7	1,7
Outras transferências	Seguro Desemprego	19,7	0,6
Total		446,6	13,7

Fontes: Matriz de informação social (SAGI/MDS)¹, Brasil, (2009; 2011; 2013), CEF (2010).

Já o **GRÁFICO 7** apresenta os efeitos multiplicadores sobre o PIB das transferências analisadas neste trabalho. O multiplicador representa a variação do PIB para cada real adicional gasto por cada transferência.

GRÁFICO 7: Efeitos Multiplicadores das Transferências Sociais sobre o Produto Interno Bruto (PIB) Brasileiro.



Fonte: Neri, Vaz e Souza, (2013, p. 196).

O Programa Bolsa Família (PBF) é, por larga margem, a transferência com maiores efeitos: na simulação, o PIB aumentaria R\$ 1,78 para um custo marginal de R\$ 1,00 no Bolsa Família. Ou seja, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um gasto adicional de 1% do PIB no Bolsa Família traduziria um aumento de 1,78% na atividade econômica. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), o subsídio de desemprego e o abono salarial vêm em seguida, com multiplicadores também maiores do que um. As transferências previdenciárias – tanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto do Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – e o FGTS ocupam os últimos lugares, com efeitos já bem abaixo de um. Assim, para cada R\$ 1,00 de aumento das transferências do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o PIB aumentaria só R\$ 0,39.

Segundo um estudo do IPEA (2013), esse benefício não tem contribuído para o grande aumento do consumo que observamos e por esse motivo o Bolsa Família não faz o Brasil crescer (ou se faz, o incremento é muito baixo).

TABELA 7: Evolução dos Gastos do PBF

Total destinado à ação Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza Lei n 10836 de 2004:			
Ano	R\$ - Valor Corrente	% PIB	Bilhões de R\$ - Valor Constante
2003	R\$ 509.984.400	0,03%	R\$ 940
2004	R\$ 5.533.257.938	0,17%	R\$ 5.533
2005	R\$ 6.873.978.415	0,20%	R\$ 6.874
2006	R\$ 8.145.378.044	0,23%	R\$ 8.145
2007	R\$ 9.222.092.911	0,24%	R\$ 9.222
2008	R\$ 10.811.168.987	0,27%	R\$ 10.811
2009	R\$ 12.417.041.638	0,31%	R\$ 12.417
2010	R\$ 14.366.015.610	0,34%	R\$ 14.366
2011	R\$ 17.283.104.720	0,40%	R\$ 17.283
2012	R\$ 20.288.877.787	0,46%	R\$ 20.289
2013*	R\$ 24.890.107.091	0,56%	R\$ 24.890
*PIB Expectativa FOCUS			
TOTAL		R\$	130.341,01
TOTAL * 1,78		R\$	232.006,99

Fonte: Portal da Transparência/MDS

Além dos dados do quanto foi gasto no Programa Bolsa Família e da percentagem do PIB, a **TABELA 7** inclui o valor corrente do benefício. No total, o Bolsa Família já distribuiu R\$ 130 bilhões, desde 2003. Considerando o efeito multiplicador do IPEA (2013), isso equivale a dizer que o impacto do PBF foi de cerca de R\$ 232 bilhões.

Considerando os mais de 18 milhões de empregos gerados e um salário médio real de cerca de R\$ 1.960, o ganho nominal no salário chega a quase R\$ 350 (*site* do MDS). Dessa forma, é bastante claro que o impacto e a melhoria no mercado de trabalho gerou muito mais riqueza do que o Bolsa Família. A **TABELA 8** mostra que os ganhos do Bolsa Família têm baixo impacto no crescimento do consumo das famílias no período recente.

TABELA 8: Comparação Mercado de Trabalho e Programa Bolsa Família

	Evolução do Mercado de	Política Social
Novos Empregos	18.774.799	-
Evolução do Salário (R\$)	R\$ 348,78	-
Bolsa Família (R\$, milhões)	-	R\$ 232.007
IMPACTO 2003-2013, em milhões de R\$	R\$ 6.548.327	R\$ 232.007
Proporção		3,5%

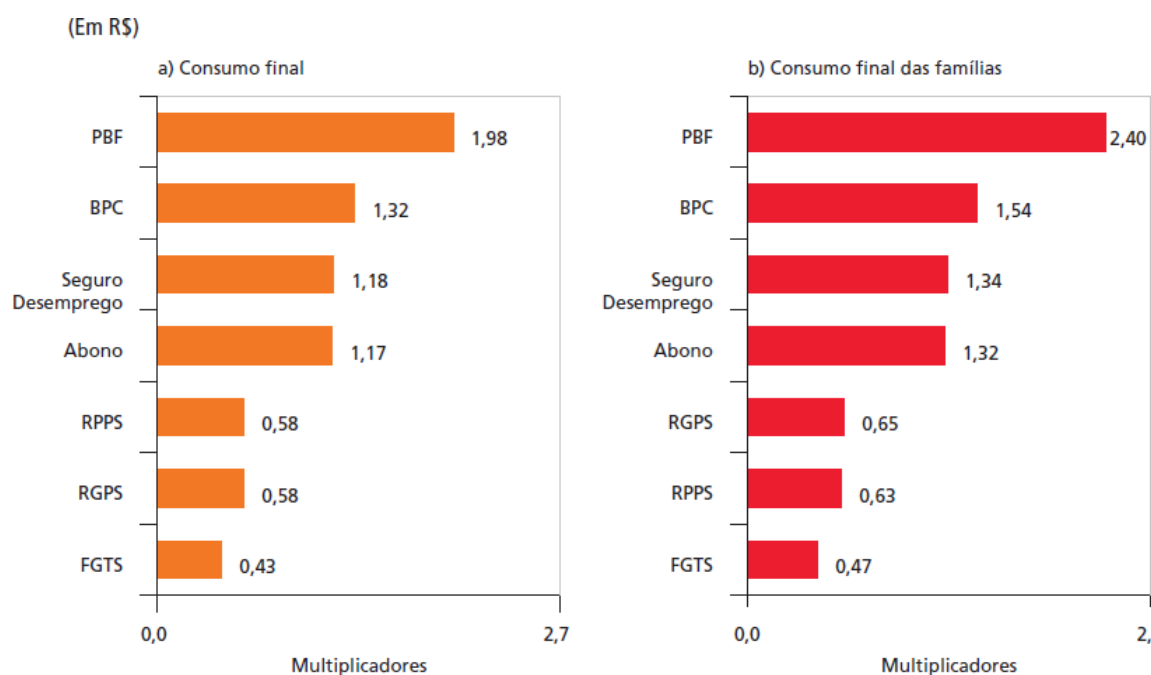
Fonte: Lopes, (2014) em Estratégias da Política Económica Recente, *site* Economia e Finanças Fáceis.

Em comparação com os resultados de Mostafa, Souza e Monteiro (2010) para 2006, o ordenamento das transferências são parecidas, mas o valor do multiplicador é inconstante. Nos dois casos, o Programa Bolsa Família (PBF) apresenta a maior contribuição para o crescimento do PIB: Mostafa, Souza e Monteiro *op. cit.* (2010), estimam o seu multiplicador em R\$ 1,44, valor inferior ao encontrado no trabalho. Os demais multiplicadores, contudo, são superiores aos apresentados aqui: a maior diferença refere-se ao RGPS, cujos efeitos multiplicadores eram de R\$ 1,23 no trabalho de Mostafa, Souza e Monteiro (2010), mas são de apenas R\$ 0,52 no trabalho dos autores citados acima. Ou seja, o uso de dados mais recentes e a desagregação produzem resultados ainda mais favoráveis ao PBF.

Os efeitos multiplicadores são maiores quanto mais focalizadas são as transferências nos mais pobres, porque estas famílias possuem maior propensão marginal a consumir, mesmo que se considere uma parcela importante do seu consumo independente do rendimento. Por construção, a poupança das famílias sai do fluxo circular do rendimento e não tem efeitos multiplicadores sobre a atividade económica. De todo o modo, a magnitude do efeito do PBF chama a atenção, principalmente quando este é comparado a outras transferências focalizadas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Também vale a pena destacar a semelhança entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), apesar dos últimos serem mais desigualmente distribuídos.

O **GRÁFICO 8** mostra os multiplicadores sobre o consumo final do total da economia e das famílias. A interpretação é idêntica à anterior: para cada real a mais transferido pelo PBF, o consumo final total aumenta R\$ 1,98 e o das famílias, R\$ 2,40. Como todas as transferências são feitas para famílias, os multiplicadores, nesse caso, são maiores do que quando se considera o consumo final de todos os setores institucionais.

GRÁFICO 8: Efeitos Multiplicadores das Transferências Sociais sobre o Consumo Final.



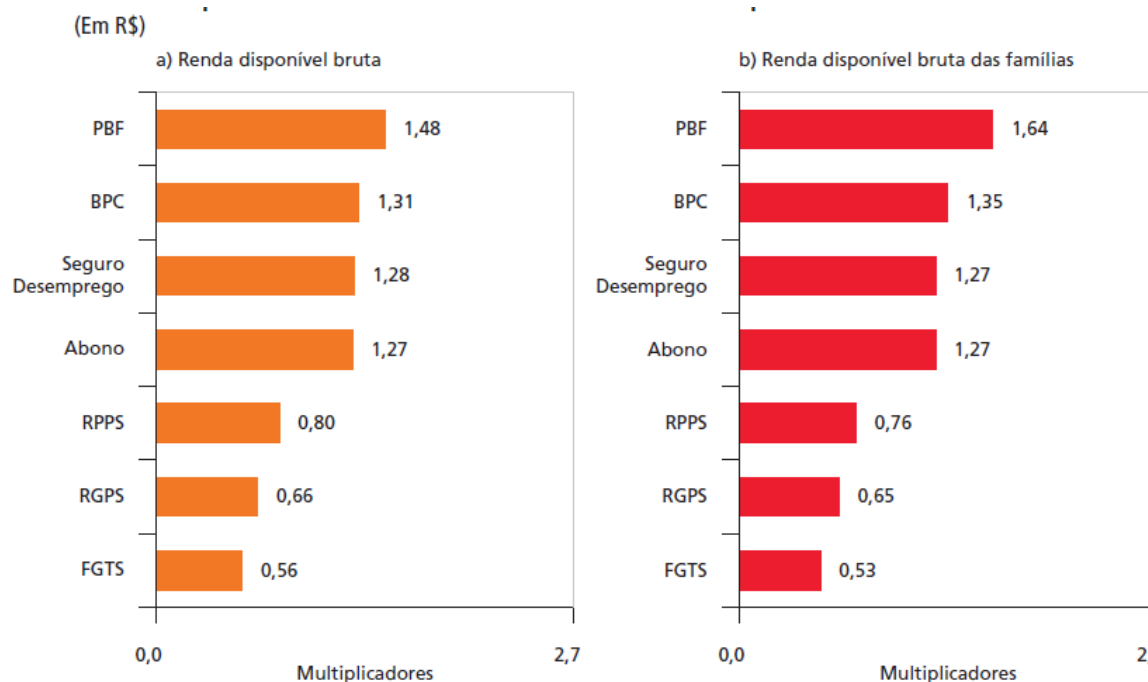
Fonte: MDS de 2009/ Neri, Vaz e Souza, (2013, p. 196)

O ordenamento das transferências é quase igual à simulação sobre o PIB. Quanto mais direcionadas para os mais pobres, maior o seu efeito sobre o consumo. Os efeitos do PBF continuam muito maiores que os das demais transferências, em especial para o consumo das famílias: mais do que qualquer outra transferência, o programa beneficia diretamente famílias pobres com alta propensão a consumir e, portanto, consegue um efeito multiplicador substancialmente maior. Mais uma vez, os valores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) são bem menores do que um, contrapondo-se aos obtidos com as demais transferências.

A explicação é que se trata de transferências apropriadas, sobretudo pelos mais ricos. Com isto, parte maior do choque exógeno converte-se em poupança e outros

fluxos, e não em consumo. Finalmente, o **GRÁFICO 9** mostra os multiplicadores para o rendimento disponível bruto.

GRÁFICO 9: Efeitos Multiplicadores das Transferências Sociais sobre o Rendimento Disponível Bruto



Fonte: MDS de 2009/ Neri, Vaz e Souza, (2013, p. 196)

O ordenamento dos efeitos multiplicadores das transferências permanece estável em comparação aos obtidos para o consumo, com o PBF novamente apresentando o maior efeito. Os efeitos diretos e indiretos de um choque de R\$ 1,00 no Bolsa Família levam ao aumento de R\$ 1,48 do rendimento disponível bruto. No caso das famílias, o multiplicador é um pouco mais elevado, R\$ 1,64.

Duas diferenças em relação aos resultados anteriores são: a) a vantagem do Programa Bolsa Família sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o subsídio de desemprego e o abono salarial são bem menores; b) embora permaneçam abaixo da unidade, as transferências previdenciárias obtêm multiplicadores mais elevados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Pol e Ville (2009), a história da inovação mostra que as inovações têm efeitos benéficos não só para os inovadores mas também para a comunidade como um todo. No entanto, este não é o mesmo que mostrar que o conjunto de inovações de negócio e o conjunto de inovações sociais são idênticos. Entende-se que o fim último da inovação social é ajudar a criar futuros melhores, pois a sociedade como um todo deseja usufruir dos benefícios provenientes das inovações sociais, mas nenhum indivíduo tem um incentivo suficientemente grande para atingir esses objetivos. Naturalmente, a economia de livre mercado não vai produzir a quantidade socialmente “perfeita” de inovações sociais, fazendo com que o Governo tenha um papel a desempenhar na correção desta falha de mercado.

Destaca-se também o fato de que a crise reforçou o significado da inovação, como inovação social. A crise é um desafio à sabedoria convencional sobre o crescimento e o desenvolvimento, mostrando que o passado - ou um bom ponto de partida – não pode garantir um futuro de êxito. A política pública do Programa Bolsa Família e a sua interlocução com os beneficiários traduzem a realidade de exclusão e o abandono dos desfavorecidos socialmente.

As conquistas sociais obtidas pelos programas de transferência de rendimentos foram lentas e burocráticas, marcadas pela ausência de direitos universais, que causou a exploração das classes menos favorecidas. A concretização de políticas sociais na busca pelos direitos expressos na Constituição brasileira de 1988 permite apontar que existe uma relação entre os direitos sociais e as políticas sociais, uma vez que as políticas sociais dão materialidade a estes direitos. As políticas sociais objetivadas pelo Estado têm como finalidade manter uma estrutura social estável. Consequentemente, é um produto de um processo político pela própria natureza que a política pública traz consigo, pode ser alterada segundo os interesses e prioridades dos governantes.

O Programa Bolsa Família, em particular, apresentou os melhores números entre as transferências sociais para todos agregados. No caso do PIB, o multiplicador foi de R\$ 1,78; ou seja, R\$ 1,00 gasto no PBF estimula um crescimento de R\$ 1,78 no PIB. O maior resultado do Programa Bolsa Família foi sobre o consumo final das famílias, com multiplicador de R\$ 2,40. Em síntese, esses resultados suportam a hipótese de que as

transferências sociais do Programa Bolsa Família exercem função positiva e relevante para a dinâmica macroeconômica brasileira, além de contribuírem para a redução da pobreza e desigualdade social. Outra constatação importante é a de que o gasto social com o PBF também traz benefícios econômicos, tendo papel fundamental na conciliação dos objetivos de crescimento econômico e distribuição de rendimento. Nesse sentido, não há dúvidas de que o crescimento do gasto social nos últimos anos foi parte integrante e imprescindível da melhoria das condições de vida da população brasileira.

O Programa Bolsa Família (PBF) atinge hoje 13,8 milhões de famílias, beneficiando cerca de 1/4 da população do Brasil. Boa parte dessa população de fato melhorou muito o nível de vida pois, segundo informa o governo, o programa já tirou 36 milhões de brasileiros da pobreza extrema. O valor médio do benefício era de R\$ 73,70, em outubro de 2003, para R\$ 152,35 em setembro de 2013 (*site MDS*), que em termos reais é quase o mesmo, ou seja, o poder de compra de quem recebe o bolsa família não aumentou. Segundo os dados do IPEA (2013), esse benefício não tem contribuído para o grande crescimento do consumo que observamos e por esse motivo o Bolsa Família tem um incremento muito baixo para o crescimento do Brasil. Os resultados obtidos através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013) mostram que transferências de rendimento, nos moldes do programa Bolsa Família, podem resultar em impactos positivos sobre a distribuição de rendimento, em suas formas pessoal e regional.

A revisão das pesquisas sobre o Programa também apontou a importância do Programa Bolsa Família (PBF) para o aumento de rendimento das famílias beneficiadas, para a redução da pobreza no Brasil e para o combate à fome. A desigualdade social encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo.

O objetivo desse estudo foi traçar um panorama geral do Programa Bolsa Família e destacar a importância dos programas de transferência de rendimento tanto para a população de baixo rendimento, quanto para a economia. Um dos cuidados por trás do êxito do Programa Bolsa Família é o montante que foi determinado para transferência de rendimento direto, além dos critérios para a sua concessão.

Os critérios são relevantes, mas dependem do controle – algo difícil de se conseguir, dada a amplitude do programa. O valor pago pelo PBF, entretanto, tem um efeito “autorregulador”, que dispensa um controle muito rígido. O efeito de ser uma transferência de um valor alto o suficiente para permitir que as famílias saiam da miséria absoluta, mas baixo o suficiente para que, assim que a situação melhore, seja para o beneficiário ou para a comunidade em que ele vive, a transferência de rendimento direto se torna desprezável. Esta afirmação tem a ver com os benefícios sociais que o PBF proporciona: a) Os efeitos diretos do benefício, ou seja, uma melhoria da qualidade de vida dos mais miseráveis; b) efeitos de segunda ordem são aqueles observados na sociedade, num curto intervalo de tempo, após a implementação do programa.

As pessoas que recebem o PBF têm, comparativamente, um grande aumento do seu poder de compra; essas pessoas, entretanto, não estão num patamar de consumo em que aumentar o poder de compra significa comprar supérfluos, mas sim num patamar onde existe necessidade reprimida por alimentos básicos para uma vida digna. Como a maioria destas pessoas vivem em lugares muito pobres, estes produtos, em geral, não são adquiridos em grandes supermercados, mas em pequenas lojas e pequenos comércios locais. Trata-se do surgimento de novos mercados produtores e consumidores, possibilitando inclusive a criação de emprego e a melhoria das condições de vida em outras regiões.

Além do efeito visível que isso tem para o aumento da qualidade de vida local, a maior parte dessas operações geram impostos para o governo. Como são mercados novos, isso significa que o imposto gerado tem o efeito de diminuir o custo do programa, o que para o governo – e para a população que o financia – é positivo. Com o dinheiro e a melhoria inicial das condições de vida das pessoas, ocorre um aumento do consumo e, com isso, é normal que exista uma pequena inflação local. Isso é positivo, proporcionando um dos instrumentos de autorregulação do benefício com a inflação local e o aumento do seu padrão de consumo, o poder de compra gerado pelos rendimentos do PBF para uma dada família vai diminuir com o decorrer do tempo.

Como o beneficiário pode trabalhar e receber o valor atribuído pelo Bolsa Família, com o tempo torna-se mais interessante manter o emprego - que com o crescimento da economia local tende a pagar melhor – do que a manutenção do valor pago pelo PBF – que tem valor fixo nacionalmente, não levando em conta as questões

locais. Isso pode acabar por tornar-se um caminho natural para a “porta de saída” dos beneficiários do PBF, depois de ter estimulado o desenvolvimento local.

Logo, dependendo da técnica empregada para a análise dos impactos do Programa Bolsa Família na pobreza, o resultado pode ser positivo, negativo ou não significativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alpkvist, C. (2009), “A Inovação Social e a Integração da Perspectiva do Gênero Constituem Condições Idênticas para o Desenvolvimento de Base Territorial”, in Catharina Alpkvist; *Inovação Social*; 12, Lisboa: MTSS/GEP, Cadernos sociedade e trabalho, p. 153-166.

André, I. M. e Abreu, A. J. G. (2006), “Dimensões e Espaços da Inovação Social”, Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia, 41(81), p. 121-141.

Andrew, C.; Klein, J. e Mohamoud, H. (2010), “Social Innovation: What is it and why is it important to understand it better. Cahiers du CRISES”, Collection Études Théoriques, no ET1003. 2010.3.

Araújo, O. S. (2004), “A Reforma da Previdência Social Brasileira no Contexto das Reformas do Estado: 1988 a 1998”, Natal: EDUFRN.

Araújo, O. S. (2008), “As Últimas Reformas da Previdência Social no Brasil e em Portugal”, Natal: EDUFRN.

Azzoni, C. R. et al. (2007), “Social Policies, Personal and Regional Income Inequality in Brazil: An I-O Analysis of the Bolsa Familia Program”, in *Encontro Nacional de Economia*, 35, Anais, Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia.

Bloch, R. A. e Balassiano, M. (2000), “A Democratização da Gestão Pública: As Relações entre Gestor, Inovação e Porte Demográfico do Município”, RAP Rio de Janeiro 34(1), p. 145-64.

Bobbio, N. (1992), “A Era dos Direitos”, Rio de Janeiro: Campus.

Britto, T. (2005), “Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: an Analysis of Conditional Cash Transfers”, Brasília, *Ministry of Social Development*. Mimeographed document.

Castel, R. (1998), “As Metamorfoses da Questão Social: uma Crônica do Salário”, Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes.

Castel, R. (2005). *A insegurança social: O que é ser protegido?*. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes.

Castro, M. H. G. e Faria, V. E. (1989), “Política Social e Consolidação Democrática no Brasil”, in Alexandrina S. Moura (org.), *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo: Vértice.

Castro, C. A. P. e Lazzari, J. B. (2007), “Manual de Direito Previdenciário”. 2. ed. São Paulo: Ltr.

Cepêda, V. A (2012), “Inclusão, Democracia e Novo-Desenvolvimentismo: Um Balanço Histórico”, São Paulo: Estudos Avançados, Vol. 26, n. 75, p. 173-183.

Chesnais, F. (1996), “A Mundialização do Capital”, São Paulo: Xamã.

Cohen, J. e Arato, A. (1994). “Civil Society and Political Theory”. Cambridge, The MIT Press, 804 p.

Costa, N. R. (2009), “A Proteção Social no Brasil: Universalismo e Focalização nos Governos FHC e Lula”. São Paulo: Ciência & Saúde Coletiva, Vol. 14, n. 3, 775 p.

Cury, S. e Leme, M. C. S. (2007), “Redução da Desigualdade e Programas de Transferência de Renda: Uma Análise de Equilíbrio Geral”, in Barros, Ricardo Paes de; Foguel, Miguel Nathan; Ulyssea, Gabriel (Ed.), *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: Ipea, 2007, Vol. 2, p.1-18.

Daniel, C. (1994), “Gestão Local e Participação da Sociedade”, in Villas-Bôas, Renata (org.), *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo, Pólis.

Demo, P. (2001), “Pobreza Política”. Campinas: Autores Associados.

Draibe, S. e Henrique, W. (1988), "Welfare State", Crise e Gestão da Crise: um Balanço da Literatura Internacional, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 3 (6), 53-78, Campinas, ANPOCS.

Draibe, S. (2003). “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”. *Tempo social*, 15(2), 63-101.

Drucker, P. F. (2008). “O essencial de Drucker: uma selecção das melhores teorias do pai da gestão”, Coimbra: Actual editora, 375p.

Dicionário da Língua Portuguesa (1976). Porto: Porto Editora.

Farah, M. F. S. (2002), “Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo”. *Revista de administração pública*, 35(1), p. 119-144.

Fares, J. A. (2007), “Inovações Sociais”, in A. C. [et al.], *Inovações Sociais - Coleção Inova*; Curitiba, sesi/senai/iel/unindus, v. 2, 246 p.

Ferreira, N. V. T. (2010), “Programa Bolsa Família: o Velho com Novas Roupagens, Dissertação Mestrado – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

Ferreira, N. V. T., Carcanholo, O., e Reinaldo, A. (2010). “Programa Bolsa Família: O velho com novas roupagens”. *Argumentum*, 232 p.

Figueirôa, D. (2008), “Inovação Social e o Modelo de Intervenção EQUAL”, in *Sociedade e Trabalho*, n.º 34, Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Lisboa, p. 23-47.

Filgueiras, L. A. M. e Gonçalves, R. (2007), “A Economia Política no Governo Lula”. Rio de Janeiro: Contraponto, 213 p.

Fischer, T. (1996), “Poder Local: um Tema em Análise”, in Fischer, Tânia (org.). *Poder Local, Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 153-154.

Friedman, M. (1977), “Capitalismo e Liberdade”. São Paulo: Arte Nova.

Friedman, M. (1995), “Capitalismo e Liberdade” (2 ed.). São Paulo: Abril Cultural, Os Economistas.

Friedman, J. (1996), “*Empowerment – Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*”, Oeiras: Celta Editora.

Freeman, C. (1974), “Innovation and the strategy of the firm” in: Freeman, C. *The economics of industrial innovation*, Harmondsworth: Penguin Books, p. 225-282.

Freeman, C. e Soete, L. (1974), “Innovation and the strategy of the firm”. In: Freeman, C. *The economics of industrial innovation*. Harmondsworth: Penguin Books. p. 225-282.

Genro, T. (1996), “O Novo Espaço Público 21”, Tese para a criação de uma política democrática e socialista. Folha de S. Paulo, 9(6), p. 96.

Gil, A.C. (2010), “Como Elaborar Projetos de Pesquisa”. 5.ed. São Paulo: Atlas.

Grijo, E. (2006), “Efeitos da Mudança no Grau de Equidade sobre a Estrutura Produtiva Brasileira: Análise da Matriz de Contabilidade Social”, Dissertação Mestrado – Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Gutiérrez, A. B. (2007), “Pobre como Sempre... Estratégias de Reprodução Social da Pobreza”, Um estudo de caso. Córdoba: Ferreira Editor.

Habermas, J. (1996), “Between Facts and Norms”, Cambridge, Polity Press, 631p., in Lars Hulgård, Adriane Vieira Ferrarini, *Inovação Social: Rumo a uma Mudança Experimental na Política Pública?* Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 46, N. 3, p. 256-263.

Hobsbawm, E. (1996), “Era dos Extremos: o breve século XX.”, São Paulo: Companhia das Letras.

Hoffmann, R. (2005), “As Transferências de Renda não são a Causa Principal da Redução da Desigualdade. Econômica”, Brasília: Ipea, v. 7, n. 2, p. 335-341.

Hoffmann, R. (2013), “Transferências de Renda e Desigualdade no Brasil (1995-2011)”, Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea.

Hulgård, L. e Ferrarini, A. V. (2010), “Inovação social: rumo a uma mudança experimental na política pública?”. Ciências sociais, Unisinos, 46(3), p. 256-263.

IADB, 2002. Banco Interamericano de Desenvolvimento, disponível em <http://www3.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?DocIndex=320>. (Acesso em 09/11/2012).

Iamamoto, M. V. (1991), “Estado, Classes Trabalhadoras e Política Social no Brasil”, in Boschetti, Ivanete. et al. (Org.). *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

Iamamoto, M., e Carvalho, R. (1991). “Relações Sociais e Serviço Social no Brasil”, 8ª edição, Cortez Editora.

IBGE (2007). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas. Síntese de Indicadores Sociais. n. 21, Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE (2011). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/

IBGE (2012). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Séries Estatísticas & Séries Históricas. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD329>. Acesso em: 27 de abr. 2012.

IPEA (2012). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipeadata, Banco de dados macroeconômicos, financeiros, sociais e regionais do Brasil. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 07 de junho de 2014.

Jaccoud, L. (2009), “Pobres, Pobreza e Cidadania: os Desafios Recentes da Proteção Social”. Texto para discussão nº 1372, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1372.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

Lévesque, B. L. (2004), “Empreendedor Coletivo e Economia Social: outra forma de empreender”, in RV Gis - Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais, 1, p. 44-64, Disponível em: <<http://www.ltds.ufrj.br/gis/anteriores.htm>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2011.

Lima, T.C.S. e Mioto, R.C.T. (2007), “Procedimentos Metodológicos na Construção do Conhecimento Científico: a Pesquisa Bibliográfica”. *Katálisis*, Florianópolis, SPE, v.10, p. 37-45.

MANUAL DE ESTILO DA APA (2006), “Regras Básicas/American Psychological Association”, Porto Alegre: Artmed.

MANUAL DE OSLO (2004), “Proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica”. OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico: Departamento Estatístico da Comunidade Européia.

- Marques, R. M. (2008), “Política de Transferência de Renda no Brasil: a Experiência do Bolsa Família”, São Paulo: Sociedade e Cultura, Vol. 11, n.2, p. 237-243.
- Marsiglia, J. (1996), “Desenvolvimento e Gestão Local: Temas e Atores em um Cenário de Mudanças”, in Bava, Silvio Caccia (org.). *Desenvolvimento Local*. São Paulo, Pólis.
- Martinho, A. (2009), “Inovação Social, um Instrumento Contra as repercussões Sociais da Receção”, in Ana Martinho, *Inovação social*, Cadernos Sociedade e Trabalho, 12, Lisboa: MTSS/GEP, p. 17-24.
- Martins, J. S. (2002) “A Sociedade Vista do Abismo: Novos Estudos sobre Exclusão, Pobreza e Classes Sociais”, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.
- Martins, S. P. (2003), “Direito da Seguridade Social” (19 ed.). São Paulo: Atlas.
- Martins, S. P. (2005), “Direito do Trabalho” (7 ed.). São Paulo: Lumen Júris.
- Marx, K. (1980), “Teorias da Mais-Valia. História Crítica do Pensamento Econômico”. Livro IV de O capital, v. I, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MDS (2010), MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família, 1ª edição, Brasília/DF, 2010. Disponível em: <www.mds.gov.br/biblioteca>. Acesso em: 25 de junho de 2014.
- MDS (2012), MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Relatórios de Informações Sociais – SAGI. Brasília, DF: Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>. Acesso em: diversas datas.
- MDS (2012), MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Condicionalidades. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em: 20 de Jun. 2013.
- Melo Neto, F. P. e Froes, C. (2002), “Empreendedorismo Social: a Transição para a Sociedade Sustentável”. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Monteiro C. A. (2003), “Fome, Desnutrição e Pobreza: Além da Semântica. Saúde e Sociedade”; 12(1), jan-jun, p. 20-30.
- Mostafa, J. e Souza, P. H. G. F. e Monteiro, V. F. (2010), “Efeitos Econômicos do Gasto Social no Brasil”, in Castro, Jorge Abrahao et al.
- Motta, R. (2010), “A (in)constitucionalidade da Cobrança do FUNRURAL”. Dissertação de Mestrado, Chapecó/SC: Unochapecó.
- Müller Neto, J. S. (1991), “Descentralização e Democracia: Tópicos de um Debate”. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, (33):33-39.
- Neri, M. C., Vaz, F. M., e de Souza, P. H. G. F. (2013), “Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: Uma Análise Comparativa das Transferências Sociais. Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania”. Brasília: Ipea.

OCDE (2005) “Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica”. 3ª.ed., Versão FINEP - Brasil, 156 p.

OECD (2010), “Studies on SMEs and Entrepreneurship SME’s: Entrepreneurship and Innovation”, relatório da OECD programa LEED, OECD, Paris.

OECD (2011) “The Labour Market Effects of Social Protection Systems in Emerging Economies”. In OECD Employment Outlook 2011, OECD 2011, p. 85-151.

Oliveira, E. M. (2004). “Empreendedorismo Social no Brasil: Atual Configuração, Perspectivas e Desafios – Notas Introdutórias”, Rev. FAE, Curitiba, v.7, n.2, p. 9-18.

Oliveira, L. F. B. e Soares, S. (2012), “O Que se Sabe Sobre os Efeitos das Transferências de Renda sobre a Oferta de Trabalho”, Brasília: Ipea (Texto para Discussão, n. 1.738). Acesso em outubro de 2013. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1738.pdf.

Osório, R. G. et al. (2011), “Perfil da Pobreza no Brasil e sua Evolução no Período 2004-2009”. Brasília: Ipea (Texto para Discussão, n. 1.647). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1647.pdf. Acesso em outubro de 2013.

Osório, R. G. e Souza, P. H. G. F. (2012), “O Bolsa Família Depois do Brasil Carinhoso: Uma Análise do Potencial de Redução da Pobreza Extrema”. Brasília: Ipea (Nota Técnica, n. 14). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/marco/NotaTecnicaIPEA.pdf>.

Pastorini, A. (2007), “A Categoria Questão Social em Debate”. São Paulo, Cortez.

Pereira, P. A. P. (2007), “Necessidades Humanas: Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais”. 4. ed. São Paulo: Cortez.

Pessoa; A. (2012), “Políticas de Inovação”, Portugal, Bubok Publishing SL.

Pol, E. e Ville, S. (2009), “Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?” Journal of Socio-Economics, Vol. 38 Issue 6, p. 878-885.

Ramos, M. C. P. (2011), “Economia Solidária, Inovação Social, Empreendedorismo e Desenvolvimento Local”, in Alcoforado, L. et al. *Educação e Formação de Adultos – Políticas, Práticas e Investigação*. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 259-270.

Ramos, M. (2013), “Solidariedade, Inovação Social e Empreendedorismo no Desenvolvimento Local”, *The Overarching Issues of the European Space*. Ed. Faculdade Letras Universidade do Porto, p. 313-342.

Rocha, S. (2006), “Pobreza no Brasil: Afinal de Que se Trata”. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 244p.

Rocha, A. P. (2006). “Educação no Neoliberalismo: por uma América Latina Submissa aos Domínios do Capital”. São Paulo: Universidade Estadual Paulista.

Rothstein, B. (2001), “Social Capital in the Social Democratic Welfare State. Politics & Society”, 29(2):206-240, in Lars Hulgård, Adriane Vieira Ferrarini, *Inovação Social: Rumo a uma Mudança Experimental na Política Pública?*, Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 46, n. 3, p. 256-263.

Ribeiro, M. B. (2010), “Uma Análise da Carga Tributária Bruta e das Transferências de Assistência e Previdência no Brasil no período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda”, in Castro, Jorge Abrahão; Santos, Claudio Hamilton; Ribeiro, José Aparecido Carlos (Ed.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea.

Sant’ana, M. S. (2007). “A Perspectiva Brasileira Sobre A Pobreza: Um Estudo De Caso Do Programa Bolsa Família. Brasília: Revista do Serviço Público, v. 58, n.1, p.5-35, jan/mar, 2007. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=257>>. Acesso em: 27 maio 2012.

Santana, J. A. (2007), “A Evolução dos Programas de Transferência de Renda e o Programa Bolsa Família”, in *Seminário População, Pobreza e Desigualdade*, Belo Horizonte, novembro 2007.

Santos, B. S. (2005), “Para um Novo Senso Comum: a Ciência, o Direito e a Política na Transição Paradigmática”, 5 ed., Vol. 1, São Paulo: Cortez.

Santos, C. H. (2010) “Um Panorama das Finanças Públicas Brasileiras de 1995 a 2009”, in Castro, Jorge Abrahão; Santos, Claudio Hamilton; Ribeiro, José Aparecido Carlos (Ed.). *Tributação e Equidade no Brasil: um Registro da Reflexão do Ipea no Biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea, p. 19-66.

Schumpeter, J. A. (1934), “Theories of Economic Development”. Cambridge: M.A.

Schumpeter, J. A. (1982), “Teoria do Desenvolvimento Econômico”. São Paulo: Ed. Abril.

Sega, A. T. M. (2013), “Os Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil no período de 1995-2010: um Estudo do Impacto do Programa Bolsa Família. Florianópolis, Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico.

Sen, A. (1999), “Sobre Ética e Economia”. São Paulo: Editora Schwarcz.

Sen, A. (2000), “Desenvolvimento como Liberdade”. São Paulo: Cia. das Letras.

Sen, A. (2001), “Desigualdade Reexaminada”. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, caps. 3 e 4.

Sen, A. (2002), “Teorias del Desarrollo a Principios del Siglo XXI”. São Paulo: Editora Schwarcz.

- Silva, A. C. R. (2003), “Metodologia da Pesquisa Aplicada”. São Paulo: Atlas.
- Silva, M. O. S. e Yazbek, M. C. e Di Giovanni, G. (2004), “Política Social Brasileira no Século XXI. A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda”. São Paulo, Cortez.
- Skocpol, T. (1996), “Unravelling From Above (Unsolved Mysteries – the Tocqueville Files)”. *The American Prospect*, 25:20-25, in Lars Hulgård, Adriane Vieira Ferrarini *Inovação Social: Rumo a uma Mudança Experimental na Política Pública?*, Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 46, n. 3, p. 256-263.
- Soares, S. et al. (2009), “Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and México: Impacts Upon Inequality”. *Estudos econômicos número extraordinário*, p. 207-224.
- Soares, S. et al. (2010), “Os Impactos do Benefício do Programa Bolsa Família sobre a Desigualdade e a Pobreza”, in Castro, Jorge Abrahão; Modesto, Lúcia. *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios*, Brasília: Ipea, 366p.
- Souza, J. (Org.) (2006), “A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira”. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Sposati, A. (2009), “Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: Concepções Fundantes”, in *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, p. 13-56, 424 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sagi/estudos-e-pesquisas/publicacoes/livros/>. Acesso em: julho de 2013.
- Suplicy, E. M. (2013), “Programa de Garantia de Renda Mínima”. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/programa_portugues1.asp. Acesso em: 02 de maio de 2013.
- Swedberg, R. e Smelser, N. J. (1994), “The Handbook of Economic Sociology”, in D. Farfus, & M. C. Rocha, *Inovações Sociais - Coleção Inova*; v. 2. Curitiba, sesi/senai/iel/unindus.
- Tavares, M. L. (2006), “Direito Previdenciário”, 7 ed., São Paulo: Lumen Júris.
- Tidd, J., Bessant, J. e Pavitt, K. (2003), “Managing Innovation - Integrating Technological, Market and Organizational Change”, Lisboa: Monitor, Lda.
- Titmuss, R.M. (1987), “Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change: the Role of Social Welfare”, in B. Abel-Smith; K. Titmuss (eds.), *The Philosophy of Welfare - Selected Writings of Richard M. Titmuss*. London, Allen & Unwin, p. 141-156.
- Zylberberg, Raphael Simas. (2008), “Transferência de Renda, Estrutura Produtiva e Desigualdade: uma Análise Inter-regional para o Brasil”. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo.